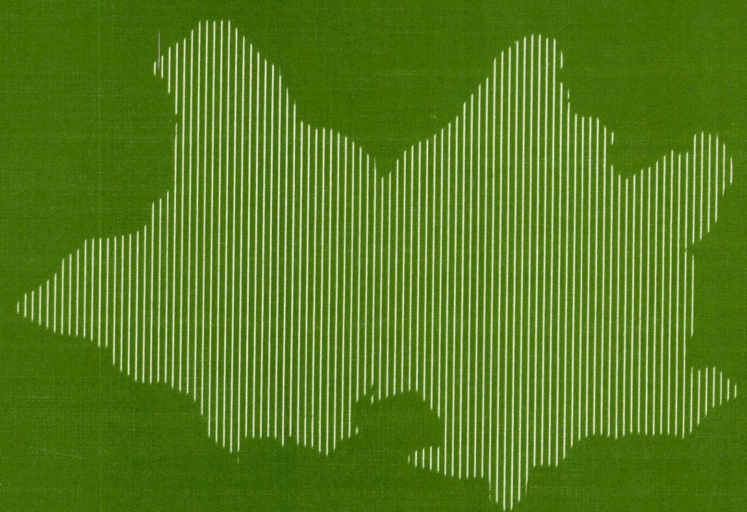
grupo

MONTEVIDEO



# DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

MONTEVIDEO, 1988

Grupo MONTEVIDEO

# DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

MONTEVIDEO, 1988

# *PRESENTACION*

*Naturaleza y fines*

El GRUPO MONTEVIDEO reúne un equipo integrado por Ediles de distintas bancadas de la Junta Departamental de Montevideo (Partido Colorado - Frente Amplio - Partido Nacional), autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo y personas interesadas en el quehacer municipal, en particular, y en general, para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad de Montevideo.

Se propone:

A) Sobre la base de un diagnóstico y un análisis dinámico de la realidad y de las necesidades de Montevideo, aunar criterios para encarar temas de interés común, generando una acción conjunta en base a soluciones viables.

B) Crear un ámbito de discusión común, sincera, en el cual todos, sin abdicar de sus principios e ideas filosóficas o políticas, puedan aplicar las mismas en el empeño por encontrar respuestas concretas a las numerosas interrogantes que plantea hoy la Ciudad y, en la medida de lo posible, despojar a los problemas de estricto carácter técnico de aquellos enfoques políticos que imposibiliten su solución sin aportar elementos constructivos.

C) Promover el estudio analítico y la investigación de la variada temática que hace a la vida diaria de Montevideo y a sus perspectivas de cara al futuro.

D) Constituir en definitiva, un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

*Integración*

El Grupo está formado por:

1 - Dr. Washington ABDALA
Edil, Lista 15, Partido Colorado
Abogado
Docente de la Facultad de Derecho

2 - Dr. Carlos BASTON
Edil, Corriente Batllista Independiente
(CBI), Partido Colorado
Abogado
Integrante de la ONSC

3 - Dr. Winston CASTRO
Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo
(PGP), Frente Amplio
Abogado

4 - Sr. Roberto CRISTIANI
Edil, Movimiento de Reafirmación Batllista, Partido Colorado
Comerciante

5 - Dr. Milton GONZALEZ LOYTEY
Edil, Movimiento Por la Patria (MPLP),
Partido Nacional
Abogado

6 - Sr. Jorge MARTIN
Edil, Movimiento Nacional de Rocha (MNR), Partido Nacional
Comerciante

7 - Cr. Iván POSADAS
Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo
(PGP), Frente Amplio
Contador Público

8 - Dr. Fernando SCRIGNA
ex Edil, Lista 85, Partido Colorado
Secretario General de la Intendencia
Municipal de Montevideo
Abogado

Secretaria Coordinadora:
Sra. Ana María DI GENIO DE CARLOMAGNO, Bibliotecóloga

Responsable de las Publicaciones:
Sr. Federico BERVEJILLO

*Patrocinio*

El GRUPO MONTEVIDEO se constituye bajo los auspicios de la *Fundación Friedrich Ebert*, sin perjuicio de que pueda recabar apoyo complementario de otras instituciones compatibles con su espíritu y sus fines.

El Grupo agradece al CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) el apoyo brindado al poner a disposición sede e infraestructura para su funcionamiento.

*Plan de trabajo*

Sin perjuicio de encarar toda actividad que sirva a los fines expuestos, el Grupo se abocará a:

1 - Constituir un fondo de estudios e investigación que abarcará, en una primera etapa, cinco temas.

2 - Propiciar una deliberación entre sus integrantes, todo lo profunda que sea posible, sobre cada tema objeto de investigación, con el fin de elaborar la o las propuestas pasibles en cada caso, de ser instrumentadas en la práctica.

3 - Requerir asesoría externa en aquellos temas que por su naturaleza o especialidad, se estime necesaria.

4 - Promover una serie de publicaciones acerca de los temas objeto de estudio y de aquellos que puedan ser de especial interés en la temática general.

5 - Constituir un fondo bibliográfico y documental sobre los temas de su interés.

*Temática a desarrollar*

Sin pretender encarar una temática exhaustiva de la variadísima problemática municipal, se tratará de priorizar el estudio de aquellos puntos que la práctica y la experiencia personal de miembros y asesores determinen como de carácter esencial.

Hasta la fecha se han considerado los siguientes temas:

1) Residuos urbanos: recolección, transformación, etc.
2) Descentralización.
3) Modalidades de gestión en el ámbito municipal.

Montevideo, julio de 1988

# *AGENDA*

## Expositor: Edil Sr. Jorge Martín

Como introducción al tema, creemos que es indispensable para encuadrar al mismo dentro de la propuesta que este Grupo Montevideo realiza, analizarlo o definirlo puntualmente. Decimos esto, porque el título de "Descentralización" genéricamente tomado, puede ser confuso para alguien que parta en su concepto de lo que significa el mismo aplicado al Estado. Así por ejemplo, nos encontramos con Estados fuertemente centralizados o con Estados Federativos que tienen fundamentos de funcionamiento básicamente diferentes al que rije nuestro País bajo la actual Constitución.

Si bien la misma a partir de 1967 contiene un notorio acento Presidencialista con incidencia de todo orden en el funcionamiento del Estado, en lo institucional se han mantenido nítidamente las autonomías municipales consagradas en la de 1934 y que contaran con precedentes en la Constitución de 1917.

Y precisamente, creemos que este es el punto a partir del cual debemos iniciar nuestro trabajo, pues en realidad, inserto en lo que consideramos que es la verdadera autonomía, debemos desarrollar entonces la propuesta de descentralización.

Situación que por otra parte no necesita de una voluntad de cambio en la norma jurídica ya que sabido es que la misma está definida (la autonomía) en la existencia por parte del órgano de personalidad jurídica (E. Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo - Tomo I, Sec. II, pág. 207).

Clarificado entonces este aspecto, nos encontramos en condiciones de encarar la descentralización del funcionamiento tal como es en la actualidad el Municipio de Montevideo.

Si bien los estudiosos e interesados en el tema pueden disponer de numerosa literatura al efecto y/o de experiencias vividas y/o traídas de distintas ciudades del mundo, nosotros creemos que ni unas ni otras pueden ser más que a lo sumo, valiosas referencias como antecedentes, pero nunca aplicables integralmente como si se tratara de un molde ideal, a nuestra Ciudad.

Los motivos son obvios ya que difícilmente se conjunten realidades urbanísticas idénticas, ni en su conformación ni en su desarrollo, ni siquiera en sus perspectivas de futuro.

Pero además del aspecto urbanístico y paisajístico y aún de la proyección de nuevas necesidades de adaptación o creación puestas al servicio del intercambio comercial, desarrollo tecnológico e industrial, existe la identidad social del

individuo que muchas veces, cuando no siempre, no lo engloba ni siquiera en lo nacional y por lo tanto mucho menos lo puede asemejar a habitantes de otras poblaciones del planeta. Nos estamos refiriendo a los regionalismos y aún a los localismos. Nuestro País no es ajeno a este aspecto en su gente, y así como los habitantes de las zonas fronterizas con Brasil tienen determinadas características sociales, también los del litoral del Río Uruguay tienen las propias. Pero la identidad ciudadana no es la misma entre un salteño y un sanducero y lo mismo acontece, aunque dentro de una mayor complejidad, con el montevideano. Y por supuesto nos referimos también al Municipio y sus estructuras de funcionamiento en lo que es la relación de las mismas con la población. De todas maneras debemos clarificar algunos conceptos que entendemos previos, como forma de dotar al presente trabajo de un contexto formal en todos sus aspectos.

Quizás el lector piense que las disgresiones sobre el tema puedan ser exageradas, pero si partimos de la base de que deseamos realizar una propuesta que quiera ser efectiva, que pueda llevarse a la práctica y además se cristalice con éxito, comprenderá que es necesario poner especial cuidado en considerar también el aspecto humano.

Creemos sería un enorme error planificar fríamente con el solo criterio administrativo dejando de lado precisamente a los administrados aunque se pretendiera hacerlo en su nombre.

Y es por ello precisamente que hablamos de la complejidad del tema, sobre todo porque en las últimas décadas nuestra ciudad, no ha sido en su desarrollo, producto de una buena planificación sino que se ha ido conformando por aluvión. Aluvión procedente no de una necesidad, por ejemplo, de ofertas de mano de obra, sino producto de una realidad social totalmente opuesta.

Esto ha traído como consecuencia una situación impactante desde el punto de vista social que prácticamente divide la ciudad no a través de una realidad urbanística sino a través de su gente.

Pero además en un estudio de descentralización no se puede diagramar la misma solo desde un punto de vista administrativo que por supuesto es necesario a nuestro entender y que sin duda más allá de su conveniencia, es realizable sin que por ello implique inversiones desequilibrantes.

Por otra parte y tomando tal cual dijimos, puntos de referencia, la consideración de ejemplos de otras partes del mundo, podemos citar entre ellos dos estilos conocidos y estudiados. Uno, el francés, que cuando se aboca a la concreción de descentralizaciones lo hace fundamentalmente a través de la elaboración legislativa a partir de concepciones teóricas. Otro, el inglès, lo hace sobre la marcha. Es decir que a medida que determinados agrupamientos sociales toman iniciativas en la búsqueda de un objetivo previamente fijado, van determinando a través de los hechos situaciones que luego se enmarcan dentro

de la misma norma jurídica a través de actos formales de legislación en la materia.

Hechas estas series de consideraciones generales debemos ir al fondo del tema en lo que tiene que ver al mismo en relación a la ciudad de Montevideo.

Partiendo de lo ya explicado y por lo tanto suficientemente claro el concepto de autonomía, debemos enfocar qué tipo de descentralización es aplicable a este Municipio. Como este aspecto ya fuera establecido, primero en la Constitución y luego a través del funcionamiento autónomo del Municipio lo que cabe plantear es si lo que estamos encarando es una descentralización política de mayor grado (Juntas locales electivas), una descentralización natural (creando Juntas locales o Juntas locales autónomas) ya existentes en otros departamentos, o aún más, una descentralización burocrática, que permitirá mantener una cohesión con el poder central municipal, al mismo tiempo que estará dotada de ciertas iniciativas administrativas.

1. En el primer caso (Juntas locales electivas) es obvio que ya estaríamos necesitando de la voluntad de una ley nacional ya que dicha posibilidad la establece la Constitución.

   Como desde un principio pensamos que nos debíamos mover dentro de las más estrictas realidades, creemos no es del caso dedicarnos a analizar esta situación.

   Creemos que las utopías nacen también de concepciones diametralmente opuestas y como en nuestro caso visualizamos situaciones practicables sin llegar a una nueva ley, descartamos como primera instancia ese camino.

2. Similar situación que la anterior tenemos para la nominación de Juntas locales y/o locales autónomas, también previstas en los artículos 287 y 288 de la Constitución ya que el presente trabajo aspira a buscar soluciones mediatas y practicables como ya lo dijéramos, y que no siempre pueden ser soluciones ideales.

   Por este camino nos encontramos con dos aspectos que siendo complementarios entendemos deben ser estudiados por separado.

El primero es de carácter estructural-administrativo y cuenta con puntos de referencia en otros órdenes del quehacer municipal como son sin ninguna duda los Cantones.

Proporcionalmente a su población, Montevideo es una ciudad extendida y como ya lo dijimos en muchos aspectos en forma irracional.

Pero la gran mayoría de su administración se encuentra alojada en el edificio sede de 18 de Julio y Ejido.

Y prácticamente todos los trámites deben realizarse allí. Fundamentalmente los más rutinarios e importantes que incluyen a gran parte de la ciudadanía como

ser contribución inmobiliaria y patentes de rodados, con fechas fijas de pago que hacen que se concentren durante horas miles de ciudadanos que concurren a abonar dichos tributos, amén del traslado para hacerlo.

Precisamente podría ser en este punto, uno de los pasos iniciales para un intento de descentralización a travès de un estudio del Departamento y la ubicación en puntos estratégicos del mismo de oficinas municipales que hicieran posible concretar pagos y algunos otros trámites referidos al Municipio.

Dado que el Gobierno Municipal posee propiedades o la posibilidad de trueques para tales fines con otros organismos del Estado, no significaría en este caso la realización de inversiones importantes, ya que a lo sumo se realizarían trabajos mínimos de adaptación. Por otra parte el mismo concepto alcanza para el amoblamiento de dichos locales porque es obvio y conocido el exceso de funcionarios municipales a la fecha, por lo que significaría simplemente el traslado de los mismos y sus enseres a los nuevos locales de trabajo.

En lo que respecta a los funcionarios y de acuerdo a su jerarquía, afinando al máximo el cambio que se les daría, podría tratarse de darles preferencia a aquellos que residieran en las zonas de los nuevos locales municipales.

Referente a éstos (los locales municipales) deberán estar ubicados de acuerdo al estudio fundamental de dos coordenadas. Una es la ubicación geográfica y la otra la densidad de población.

En el primer aspecto y para citar a vía de ejemplo porque tenemos nucleamientos de población que revisten cierta importancia como Pajas Blancas, Santiago Vázquez y otros centros que fluyen sobre ruta 1 al Oeste a partir de Belvedere.

En el otro aspecto porque se han edificado complejos habitacionales con una tremenda densidad y siguiendo a vías de ejemplo Malvín Norte, Euskal Erría y alrededores nos hace llegar a los 60.000 habitantes, por lo cual también se hace obvio la importancia del punto.

Como se apreciará solo estamos desarrollando el primer aspecto, es decir lo que denominamos inicialmente descentralización de estructuras administrativas y lo hacemos sin perder de vista algo que nos hemos trazado que es el camino de lo posible a nuestras realidades socio-económicas.

Por otra parte antes de terminar esta temática nos inclinamos y pretendemos definirnos por una descentralización burocrática sin llegar a mayores grados de descentralización política, a los efectos de mantener como ya lo dijéramos una necesaria cohesión en la Administración y por lo tanto un manejo con buena visualización global de la marcha del Gobierno Departamental.

Pasando al otro gran aspecto del tema, o sea el papel del ciudadano montevideano dentro del tema de la descentralización, creemos imprescindible definir claramente el papel del Municipio dentro de la comunidad.

Precisamente el término comunidad, es el origen francés de la denominación de "Comuna" que se aplica al órgano que rije los intereses y necesidades de la población en una localidad.

Y ese es justamente el papel que debe devolvérsele a nuestro Municipio, a partir de esta actual forma tan alejada e impersonal que tiene por su propia conformación y que no la hace accesible a la participación constante y real de los habitantes.

Precisamente la posibilidad de lograr la efectiva participación de la población en un plano de intervención directa de la misma en lo que indudablemente son muchos de sus problemas cotidianos, es una de las formas sino la mejor, de hacer sentir al habitante de la ciudad que está ejerciendo de la manera más directa parte de sus derechos cívicos en el terreno de las decisiones políticas. Y esto es sin ninguna duda un pilar básico dentro de el esquema democrático de un gobierno.

Justamente en la última contienda nacional todos los partidos políticos, sin excepción, hicieron especial hincapié en la participación de la ciudadanía en los problemas que atañen al quehacer de la Nación. Y la mejor manera de llevarlo a la práctica a nuestro criterio es a través de las problemáticas locales en el caso de nuestra ciudad, barriales, conformando organizaciones vecinales que tengan de alguna manera la posibilidad de realizar una actividad participativa en los distintos problemas que a diario se presentan. Volviendo a una consideración que hiciéramos en páginas anteriores, recordamos que las Juntas locales que podrían activarse dentro del departamento de Montevideo, en su gran mayoría, y son pocas, no responden a lo que también ya mencionarámos en el sentido de obedecer a las coordenadas geográficas y de densidad de población que al día de hoy existen. Como elemento de consideración en esta parte del tema, queremos señalar como otro punto de referencia a tener en cuenta, la situación que en gran parte de los llamados países desarrollados, que cuentan con fuertes economías que no solo facilitan el avance tecnológico sino también el desarrollo cultural, se está poniendo énfasis a la incentivación de las gestiones locales, devolviéndoles así a las pequeñas comunidades un rol protagónico en la solución de sus propios intereses.

Si bien no es exactamente la situación de la ciudad de Montevideo en su globalidad, lo es, o lo puede ser, si trasladamos esa filosofía a lo que son los barrios de la misma, los cuales tienen verdaderas identidades más allá de las características comunes a la ciudad.

## *CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA CON PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS POBLADORES*

Previo a las propuestas concretas sobre este punto del tema, tenemos la necesidad de manifestar que este grupo se inclina por proponer, cualesquiera sean los caminos a definir, una tendencia gradualista de manera tal que la integración de los vecinos a sus estructuras de representatividad se realice en forma progresiva.

Los motivos creemos son fácilmente comprensibles, ya que todo aquello que se quiera realizar con objetivos concretos por parte de los gobernantes municipales en los que esté involucrada la población, tendrá buena perspectiva si la misma se siente por sí misma interesada en participar en la concreción de los citados objetivos que lógicamente estarán plenamente identificados con necesidades o carencias de su barrio o localidad.

Difícil sería el intento de ser encarado por la sola disposición legislativa, que si bien la realizan los representantes directos populares, no hace que se sientan comprometidos en forma directa los ciudadanos. Es sabido que la mayoría de las personas se sienten más proclives a una integración para trabajar en cualquier orden de la vida, cuando sienten que realmente tienen un protagonismo real en la tarea, y además que esta es llevada al terreno de los hechos aunque estos no siempre cristalicen de acuerdo al concepto personal de cada uno. Además la concreción de logros, por más pequeños que estos parezcan son nuevos incentivos que ayudan a la participación creciente.

De todas maneras antes de llegar a proponer las formas de o el grado inicial de participación que se proponga en este trabajo por una razón de ordenamiento en las normas jerárquicas, comenzaremos analizando las posibilidades ya contenidas en la Constitución de la República así como también las posibles de concretar a través de reformas a la misma. Esto último, si bien es teórico ya que estamos considerando una eventualidad no es tampoco una utopía, si nos atenemos a distintos factores de orden político que tienen plena actualidad a través de planteamientos concretos que sobre modificaciones a la Magna Carta se están llevando a cabo en el presente.

Así entonces pasaremos a plantear el análisis de cada uno de los posibles caminos de descentralización político-admninistrativa.

### *1) Juntas locales electivas*

Como primer paso debemos señalar que es uno de los casos en que se necesita de una ley para la creación de las mismas.

Su integración debería tener el criterio de la representatividad proporcional directa, pero con una diferencia en cuanto al número de miembros. Decimos esto

porque si bien la cantidad determinada hasta el presente ha sido de cinco, es innegable que las realidades político partidarias son en la actualidad diferentes a las que hace décadas atrás.

Nosotros entendemos que elevar a nueve el número de sus miembros sería más ajustado al presente. Otro detalle a tener en cuenta es que tanto en éste como en los demás casos en que nos ocupemos de Juntas locales de cualquier tipo, deberán fijarse una serie de requisitos para integrar las mismas como pueden ser su condición de vecinos afincados en la zona, condición de honorarios absolutos, etc,

Sus cometidos tal cual lo expresa el artículo 288 de la Constitución deberán ser determinados por la propia ley de creación pero es intención de nuestra propuesta determinar los mismos.

Partiendo siempre de la base que, como criterio rector tomáramos de que las coordenadas a seguir son las de ubicación geográfica y la de densidad de población sería intención que las mismas coincidieran en su asentamiento efectivo en los locales que la I.M.M. determinara para el funcionamiento propuesta de la descentralización burocrática.

Como allí deberá existir una autoridad delegada y nombrada por el Intendente cuyas facultades para hacerlo están fijadas por el artículo 178 de la Constitución, se conformaría entonces una unidad distrital local o barrial que funcionaría en un doble sentido. Por un lado la estructura física y administrativa municipal en funciones varias de cobranzas de tributos, realización de determinados trámites e información general, y por otro la coordinación de dicha representación delegada municipal con los planteamientos y propuestas propias de la actividad desarrollada por los integrantes de las Juntas locales.

Estas deberán reunirse en forma regular y formal con el jerarca municipal local y evaluar las situaciones relativas a los intereses barriales en lo que respecta al funcionamiento de los servicios esenciales, como ser barrido y recolección de residuos, alumbrado, reparación y mantenimiento de la red vial, locomoción, etc. Otro aspecto que les incumbe es la aspiración de los ciudadanos de dicha zona o barrio en cuanto a los planteamientos pro-mejoras del mismo.

Las mismas, como es sabido pueden ser del área comunal, como ser la aspiración de contar con una biblioteca, plaza pública, teatro de barrio, etc., o del área nacional como una plaza de deportes, centros de enseñanza, gimnasios por convenio, etc., los cuales el ejecutivo comunal coordina o plantea habitualmente a los respectivos organismos.

Como nota lateral de este nuevo grado en el esquema comunal, debemos destacar que contribuirá en grado sumo al ordenamiento de que en la actualidad carece, ya que, los cientos de planteamientos que se elevan actualmente a la I.M.M., que muchas veces son distorsionantes de la mejor planificación,

tendrían canales más directos y concretos que en el presente. En lo que respecta a sus condiciones de electivas, las mismas ya están previstas desde el momento que se determina la constitución de las mismas y su posterior integración.

*2) Juntas locales*

La diferencia fundamental con las anteriores es precisamente su carácter de no electiva, lo que hace que su designación se haga por parte del Intendente.

En lo demás, su funcionamiento y alcance sería el mismo que para las Juntas electivas por lo que consideramos innecesario explayarnos en consideraciones especiales.

*3) Juntas locales autónomas*

Pueden ser electivas o no, pero indudablemente si partimos de la actual concepción del esquema municipal, son indudablemente las que serán objeto en su propuesta del mayor debate filosófico y político.

El concepto de autonomía en este caso no se circunscribe al solo hecho de descentralización burocrática o administrativa sino que le está asignado el manejo de recursos propios emergentes de la tributación municipal en el distrito, sección o localidad que la ley le determine.

Acá aparecen en primera instancia dos corrientes críticas de pensamientos.

Una, que se opondría a esta filosofía de administración que llega casi a los terrenos de la co-gestión local dado que esos recursos se manejarán de acuerdo a los criterios de los integrantes de esas Juntas, en cuanto a servicios ,gastos de funcionamiento y aún inversiones en dicha localidad o barrio.

Para quienes son partidarios entonces, de mantener el control de la Hacienda municipal en los términos actuales, o sea centralizados en sus máximas jerarquías, tal planteamiento se haría inaceptable. Entre otras cosas porque no todas las estructuras municipales serían descentralizadas o desconcentradas (si así se le prefiere discriminar para aquellos que definen a estos conceptos con un manejo a nuestro entender, de semántica). Y sostendrán que esta situación creará peligrosos desequilibrios financieros para el manejo de los fondos municipales, a sus máximas jerarquías.

La corriente opuesta a la que en párrafos anteriores esbozáramos suscintamente a su vez sostiene que es necesario que los recursos, o aún, parte de ellos, deben ser revertidos al lugar de donde provienen como un derecho formal de los contribuyentes a ver realizados en obras o a contar con servicios adecuados a aquello que precisamente tributa para esos fines.

También, de hecho, los sostenedores de esta posición estarían expresando que la población estaría en condiciones de llevar adelante en la práctica, como función de co-gestión, como una manera formal y concreta de descentralizar en

todas las áreas o sea a través del poder de decisión y administración autónoma de la localidad o barrio en donde solo quedaría la dependencia local municipal como un medio de nexo y superior contralor entre la Intendencia y dichas Juntas locales autónomas.

*4) Comisiones vecinales o de fomento*

La constitución de las mismas, es la actual vigente y conocida forma que tienen los vecinos de Montevideo, de agruparse alrededor de objetivos barriales. Las mismas incluyen la representatividad formal que les concede personería jurídica por parte del Ministerio de Educación y Cultura y son reconocidas y registradas en la I.M.M.

Salvo ocasiones en que han constituído plenario, estas comisiones surgen a impulsos espontáneos de núcleos de vecinos de Montevideo que en su afán de superación o ante las carencias de sus zonas o barrios, por su propia iniciativa se constituyen en comisiones. No siempre las mismas obedecen en su creación a estas causales ya que nos encontramos con que algunas de ellas más allá de sus cometidos responden a fuertes intenciones partidistas, lo que va en detrimento de sus posibilidades en cuanto al apoyo necesario de toda la vecindad. Si bien tampoco es censurable la cantidad de comisiones existentes (a la fecha son más de seiscientas) dado que eso demuestra, en la mayoría de los casos, el deseo de la sociedad civil montevideana de participar en los asuntos de interés público comunales, lo cierto es también que en muchos casos existe una superposición de áreas abarcadas, lo cual presupone un funcionamiento algo desorganizado de dichas comisiones.

La participación de las mismas es bastante limitada ya que su acción supone el planteamiento de gestiones ante los diversos jerarcas comunales incluído el propio Intendente; y también interesando en sus temas a los Ediles representantes de Montevideo que coadyuvan generalmente en los petitorios que se les hace llegar.

De todas maneras estas comisiones diríamos que son un primer grado en lo que puede y debe ser la paulatina concreción participativa de la Comunidad a las estructuras municiaples.

# RESUMEN

Así como realizamos inicialmente un suscinto análisis de la temática, entendemos que debemos recapitular los conceptos manejados para redondear la propuesta aquí realizada.

*OBJETIVOS:*

*Descentralización municipal de Montevideo*

1) Localización geográfica de núcleos suburbanos
2) Evaluación de densidades urbanas en los distintos barrios
3) Consideración de identidades propias, locales o barriales.

*Formas Jurídicas*

1) Juntas locales autónomas
2) Juntas locales autónomas electivas
3) Juntas locales
4) Comisiones vecinales o barriales.

*Formas Administrativas*

1) Cada delegado jerarquía municipal (art. 278)
2) Organo con atribuciones de información y consultivo durante los procesos de decisión, integrado por el representante ejecutivo y los integrantes de las Juntas o Comisiones.

*Formas Estructurales*

De acuerdo a los criterios aplicados emergente del capítulo de "objetivos" ya enunciado. Funcionamiento en locales municipales adecuados a las funciones ya mencionadas durante el desarrollo del tema.

*Formas Administrativas*

1) Delegado - jerarca municipal (art. 278) responsable de localidad, barrio o distrito.

2) Funcionarios administrativos, técnicos y/o de servicios generales, acordes al cumplimiento de las funciones a desarrollar en el local municipal.

*Formas participativas ciudadanas*
(Ya definida la forma jurídica)

1) Reuniones regulares y formales de la Junta o Comisión.
2) Reuniones regulares y formales con el delegado- jerarca municipal.

Deseamos insistir una vez más que ésta como cualquier otra propuesta que se realice sobre el tema, debe conllevar como condición fundamental el gradualismo necesario para poder superar las lógicas carencias que la sociedad civil deberá superar para adaptarse a su funcionamiento en el proceso de institucionalización necesario.

Creemos que esta prudencia con que estamos abordando el proceso propuesto es de total lógica dado que toda la evolución debe llevar su tiempo para poder consolidarse pues de lo contrario los múltiples factores que tienen innegables incidencias en todo lo que significa el contexto social y político, nos llevaría a un confusionismo total con el riesgo aún mayor de desembocar en una descomposición del proceso interno del Estado que se pretende descentralizar, precisamente como una medida de consolidación de las instituciones democráticas a través de la participación dinámica real e institucionalizada de la ciudadanía.

# DISCUSION

## 1 (06-04-88)

*González* - El planteamiento introductorio que hizo Martín está muy bien, nos da un enfoque concreto y sencillo para ubicarnos en el tema. Se nos plantean dos problemas: por un lado la descentralización administrativa hacia los barrios, buscando la desburocratización operativa de todos aquellos servicios factibles de ser desconcentrados; y por otro la descentralización política, que en la realidad actual sería viable mediante la integración de las juntas locales. En mi criterio éstas deberían ser electivas, como única modalidad, pero eso requiere también una reformulación de acuerdo a la realidad urbana actual de Montevideo.

Desde el punto de vista de la descentralización política, las juntas locales son útiles en algunos aspectos. En el interior, ellas están integradas por vecinos del lugar, a los que recurre la gente de la zona a plantear sus necesidades, por problemas que ellos a su vez tratan de resolver de acuerdo a las posibilidades locales o gestionando las posibles soluciones ante el gobierno departamental. Es decir, operan a manera de una comisión de fomento que administra ciertos bienes que la administración central pone en sus manos.

El problema de Montevideo con las juntas locales puede requerir una reformulación, de acuerdo a su realidad urbana y sobre todo a la gran concentración de los últimos años, atendiendo especialmente la situación creada por los grandes complejos habitacionales. En el fondo la naturaleza vendría a ser la misma: una descentralización política, otorgando a las juntas ciertas facultades de acuerdo a la nueva realidad urbana, y lógicamente determinando por ley el alcance de esas facultades.

Por eso digo que fundamentalmente son esos los dos aspectos a analizar: desconcentración administrativa y descentralización política; y lo que con carácter de posibles soluciones, podamos plantear pasando por esas dos coordenadas.

*Martín* - Veo que partimos de tres presupuestos distintos cuando hablamos de juntas locales autónomas, de juntas locales electivas, o simplemente de juntas locales. Al tema de las juntas locales se suma la realidad de las comisiones de fomento; porque puede haber otros organismos intermedios, ya que hay muchos grados posibles de participación.

También está la discusión del contenido político, es decir: ¿hasta dónde se quiere llevar la descentralización política? Por ejemplo, sin ser demasiado centralista, uno puede querer manejar un departamento, que es fundamentalmente urbano, sin excesiva descentralización hacendística.

En el Interior es distinto, las juntas locales autónomas, manejan los dineros por sí y ante sí, no tienen que rendir efectivamente cuentas, son como un ejecutivo local; e incluso, a veces, eso crea problemas con el intendente del departamento. Evidentemente se da allí una situación que no es la de Montevideo, donde la hacienda se maneja toda por el ejecutivo comunal con el control del legislativo, que es la junta departamental.

*Abdala* - De acuerdo a la agenda me parece útil destacar el tema del **regionalismo**, que en el mundo se está dando en forma creciente y que justamente pautaría el camino hacia apoyar las líneas de descentralización. Creo que deberíamos ver en qué medida la problemática del regionalismo habilita a pensar que es válida la tesis de la descentralización. Es muy distinto el enfoque que uno puede hacer de la descentralización en Montevideo, de lo que puede ser en el Interior del país, como lo exponía González.

Creo que todos debemos coincidir en que puede haber distintos tipos y niveles de descentralización, y habría que ver cuáles de esas propuestas resultarían válidas concretamente para el caso de Montevideo.

Esto es, si aceptáramos que la tesis de descentralizar un área es válida, habría que ver cuál es la modalidad para impulsarla, para determinar cómo se puede concretar.

También digo que, como en todos los grandes temas de políticas públicas, no se pueden asumir banderas "in totum", en forma dogmática: es posible que haya algunas áreas donde sea positivo instrumentar una descentralización, como también es muy posible que en otras actividades que se emprendan por el Municipio sea útil la concentración.

Es evidente que hay algunas áreas en que puede ser muy útil que el Estado concentre todo a nivel municipal. Uno advierte por ejemplo que en América Latina los municipios cada vez tienen menos asignación presupuestal, menos disponibilidad en materia económica y eso a uno le llama a alarma. Si se miran todos los países de América Latina, comparando lo que se les daba a los municipios 10 años atrás con lo que se les da hoy en materia de porcentaje del

presupuesto del Estado, se les está dando menos; eso quiere decir que en cierto aspecto el rol del gobierno central asume cada vez mayor presencia, es más omnicomprensivo.

*Martín* - Hay una razón, el período coincide con la época del militarismo en América Latina, y es un molde que se repite porque precisamente el militarismo significó centralización del poder.

*Abdala* - De acuerdo, pero es una tendencia que viene de hace varios años atrás, de la década del 60, y que posiblemente se incentivó con el militarismo.

*Scrigna* - La escasez de recursos avala la tentación centralizadora. Es una consecuencia y una expresión de la crisis económica de América Latina.

*Abdala* - Quiere decir que hoy, que vivimos en democracia, algunas políticas tienden a la descentralización, pero otras no tanto. Nosotros, cuando en algún momento manejamos públicamente estas ideas lo hacíamos con el criterio de desconcentración burocrática. Nuestra idea es tratar de que el Municipio esté más presente en la sociedad, en algunas áreas, no muchas, en algunos lugares muy representativos donde exista una gran concentración demográfica, de manera de cumplir ciertos roles primarios factibles de encararlos en el corto plazo.

Por eso vemos la idea de la desconcentración como algo que a corto plazo este Municipio podría llegar a enfrentar, procesando algunos cambios de carácter útil, beneficiosos para la población. La desconcentración que puede llevar adelante el Municipio en algunas áreas, la puede hacer no como prestador de servicios sino como informador, cobrador, etc.

Por otro lado están las actividades que desarrollan las comisiones vecinales o que uno piensa que pueden desarrollar para mejorar el mecanismo de la participación. Cuando se recorren comisiones de fomento, uno advierte que allí se está legitimando una situación de hecho impresionante: son ámbitos donde cierta gente, a nivel honorario, pretende colaborar, trabajar en el tema municipal y, muchas veces, se transforman en pulmones donde se puede auscultar las demandas que se están procesando en la sociedad.

Por eso no es claro, ni hay un único camino respecto a qué hacer para descentralizar y a la vez formar un enlace con esa gente que sea medianamente correcto y eficaz. No sé si la política de la cogestión sería hoy en día el camino a emprender, me da la impresión de que todavìa, en general, las comisiones no están con el suficiente periplo histórico generador de madurez social como para asumir un paso de ese tipo. Pero pienso que es una propuesta que hay que

manejar, por lo menos ver de qué manera pueden el Estado y las comisiones de fomento fusionar más su actuación para descentralizar y desconcentrar.

*Martín* - Comparto ese concepto, creo que no estamos preparados para la cogestión. Porque si bien hay muchas comisiones de fomento, donde hay gente madura, que las toma como un instrumento de mejora para la comunidad, hay otras que lo hacen con un sentido netamente político. Por eso separé y discriminé la descentralización administrativa, que es una cosa, de la descentralización política que es otra, y de un inicio de participación.

*Posadas* - Quizás lo que pasa es que en esta primera etapa no se puede hablar justamente de cogestión; pero sí, por ejemplo, a nivel de comisiones barriales se puede controlar los servicios que presta la Intendencia y a la vez realizar una cierta labor educativa, de colaboración vecinal. Es un doble control, y para esa etapa sí creo que la gente está preparada.

Hay que empezar por hacer algunas experiencias, sobre todo en comisiones de fomento con mayor cantidad de años de funcionamiento, con estructuras determinadas. Muchas veces se bloquea políticamente el tema de la participación y de la descentralización, justamente por planteos de índole política en la actuación de las comisiones. La política de incentivar o desincentivar la participación va un poco según la presencia o los desniveles de presencia política que tengan los interesados de turno, sea en este caso el Partido Colorado, o sean los sectores opositores cuando sienten que tienen mayor o menor presencia. En ese sentido habría que pensar e instrumentar algún mecanismo para tratar que las comisiones de fomento funcionen en todos los temas puntuales sin partidización.

*Scrigna* - Creo que nosotros debemos hacer esa división que planteaba González Loytey en el sentido de distinguir descentralización política y desconcentración administrativa; y a su vez hacer otra distinción entre lo que es la necesidad de regionalizar a nivel nacional y la necesidad, también, de descentralizar en el departamento de Montevideo. La gran dificultad que encontramos para la reformulación de la Ley Orgánica Municipal, por ejemplo, fué justamente que la realidad de los departamentos del Interior no es la misma que la de Montevideo, y entonces establecer normas en una ley única, sin distinguir determinados aspectos de la realidad de cada departamento, nos lleva a que ese tipo de leyes sean o bien demasiado genéricas, que no digan nada, o bien demasiado casuísticas y resulten inaplicables.

La misma dificultad encontramos cuando hablamos de descentralización a nivel de Montevideo. Es que así como los departamentos del Interior son distintos, y en consecuencia la Ley Orgánica Municipal general lleva a los

problemas que mencionaba, también la idea genérica de las juntas locales en Montevideo choca con el hecho de una realidad urbana distinta, que es zonal, local, y no general.

Quiero referirme primero al tema de la regionalización del país, que aunque no se vincule estrictamente con la agenda es importante para definir una visión de conjunto. Luego daré mi opinión sobre las propuestas posibles en Montevideo.

Cuando estudiamos el proyecto de Ley Orgánica Municipal que elaboró el Congreso de Ediles, nos asombró cómo, fundamentalmente representantes del Interior, manejaban con cierto recelo la idea de la regionalización, por cuanto ella podría implicar la pérdida de la autonomía local. Un aspecto interesante, en el que quizás habría que profundizar en otro momento, fue ver cómo entre Ediles de Montevideo de partidos políticos distintos teníamos posiciones coincidentes en torno al enfoque general del Interior y de la regionalización, seguramente porque estábamos despojados de todo localismo.

Aclaro también que los ediles del Interior de los diferentes partidos políticos venían despojados de intereses políticos en toda la problemática vinculada a Montevideo, y eso es lo interesante en ese tipo de reuniones, donde hombres que parten de realidades distintas tratan de aunar una visión global del pais.

Yo creo que hoy la forma de revitalizar definitivamente al Interior es ir fracturando las estructuras jurídicas que existen y atender a la división territorial que de hecho se produce. Es una tarea muy difícil, de mucho tiempo; no creo que se pudiera ir a una regionalización plasmada por ley, como sería decir que la región tal se compone de los departamentos de Artigas, Salto y Paysandú, otra de tales departamentos y así sucesivamente. Creo que hay que avanzar por caminos intermedios e ir a la creación de una legislación que facilite y estimule la asociación de los municipios, como paso previo y como experiencia. Lo que uno advierte en el Uruguay de hoy es que hay departamentos del Interior, con escasos recursos, que utilizan esos recursos para efectuar la prestación de servicios desde la capital del departamento a zonas, generalmente rurales, que paradojalmente están más próximas de las capitales, también posibles prestadoras de servicios, de otro departamento. La situación real hace imposible la descentralización interna del departamento, porque no hay infraestructura, no hay población suficiente que lo justifique, sería crear una estructura burocrática ajena a las necesidades del lugar. No obstante el Municipio tiene obligación de atender los servicios, y así se envían camiones a zonas realmente apartadas de la capital y que están próximas a la capital de otro departamento.

Nosotros siempre nos preguntamos qué pasaría si determinados departamentos, que hoy tienen una evidente dependencia del Gobierno Central en lo que

es el apoyo financiero, pudieran ir creando, paulatinamente, formas de regionalización tales que generaran las posibilidades como para a su vez crear proyectos de desarrollo regionales. En general se advierte que una de las dificultades mayores que tienen las intendencias del Interior para llegar a los Organismos Internacionales capaces de financiar proyectos de desarrollo, es que no existe muchas veces la idea del desarrollo regional para el país, y aparentemente los que se presentan son todos proyectos demasiado localistas, encerrados en los límites departamentales. En cambio me pregunto qué pasaría si dos departamentos importantes, cualesquiera que podamos imaginar, pudieran generar un proyecto de desarrollo regional. Pienso por ejemplo en Maldonado y Rocha en el área del turismo, buscando inversiones importantes en una cadena en una 'costa azul' uruguaya.

Tengo la sensación que la única forma de darle al Interior una fuerza tal que pueda generar esta fractura del centralismo de Montevideo, es la posibilidad de una efectiva integración del Interior que, en los hechos, hoy no se da. En consecuencia, ir a una regionalización general impuesta por ley, asociando forzosamente a los municipios, es muy difícil y no sé si conveniente. Pero sí creo en el beneficio de una legislación que abra la llave, que otorgue la posibilidad de una asociación de municipios en aquellos departamentos que paulatinamente vayan percibiendo problemáticas comunes, para que puedan llevar adelante proyectos en común.

Segundo punto: la descentralización interna, en Montevideo. Creo, como decía Abdala, que el gran tema para abordar, y lo manejamos todos los partidos políticos, es el de la participación ciudadana. Pero sucede que en el Uruguay todavía no sabemos definir exactamente la participación, y creo que ese es el desafío; todos hablamos de participación como si fuera una palabra mágica, y terminamos en que la participación parece ser buena en la medida que se compadezca con nuestros ideales. Quienes estamos en el gobierno, yo lo confieso por lo menos, vemos con cierto recelo la participación cuando sabemos que hay ciertos actores políticos que la utilizan. Este es un hecho de la realidad, aunque quizás a veces pueda ser una presunción falsa, pero que, de todos modos, genera ese recelo, porque muchas veces existe esa politización, y a veces afecta la estructura del gobierno. Entonces la gran pregunta que nos debemos hacer hoy, como señalaba Martín, es si las juntas locales son un instrumento apto para concebir la descentralización primero y la participación después.

Acá debiéramos discutir fundamentalmente si la junta local, que es un organismo colegiado, puede hoy efectivamente funcionar; o si existe la posibilidad de generar en otro nivel instrumentos que respondan naturalmente a una rápida gestión de los problemas, con eliminación de una politización que, lamentablemente, es lo que ha desprestigiado a las juntas locales.

En el Interior muchas veces las juntas se plantean como un colegiado que debate y no ejecuta, cuando en realidad la función de las juntas locales es de ejecución en la administración. Parecería entonces, por lo menos para quienes hemos abandonado la idea del colegiado, que no es hoy a través de estas juntas locales donde se encuentra el mecanismo más adecuado para llevar adelante una ejecución efectiva, más cuando se trata de problemas muy puntuales, que requieren muchas veces una decisión simplemente a nivel gerencial.

Por otra parte esto no tiene vinculación alguna con la representación de los ediles por barrio, idea que yo descarto. Acá de lo que se trata es de buscar la elección de una personalidad barrial -que naturalmente tendrá su control y asesoramiento técnico- con capacidad decisoria. Hay servicios donde la descentralización, se me ocurre la recolección de residuos y sus circuitos, puede ser aplicada totalmente, sin embargo la disposición final de los residuos debe responder a una política centralizada.

La política de descentralización en consecuencia, tiene que pasar primero por no ver en la centralización siempre un sesgo de autoridad o siempre el resultado de una escasez de recursos, ni pensar que la descentralización va a ser la solución a todos los males; porque tampoco hay descentralización posible si, a su vez, no se prevé la asignación de los recursos necesarios para que esa autonomía, que supone la descentralización, se ponga en funcionamiento.

El último tema es el de la participación. Yo creo que a Montevideo, particularmente, le va a costar mucho llegar a una idea de participación tal cual hoy la pretendemos concebir todos en nuestros discursos, es decir como una participación espontánea liberada de todo contenido político. Eso a mi juicio es algo impracticable; creo más en la participación de personas realmente agrupadas por intereses, sin llegar al corporativismo, intereses barriales enfrentados a determinados hechos muy concretos.

No creo que hoy los montevideanos estemos en condiciones de asociarnos primero para ver qué problemas podemos solucionar, sino que más bien es enfrentándonos a los problemas donde, puntualmente, se pueden generar intereses comunes para llevarlos adelante. Por ejemplo, es el caso que apuntaba Martín de Malvín Alto: efectivamente allí se requeriría una descentralización para solucionar problemas que son comunes a esa zona tan densamente poblada, porque ese es un lugar apto, porque en toda esta gente hay conciencia de una problemática común, desde el arroyo hasta la locomoción, el saneamiento, la caminería, etc.

Sin embargo ese mismo grupo de personas distribuídas en Pocitos, por ejemplo, no tienen el mismo sentimiento de comunidad que les lleve a enfrentar asociados problemas comunes, porque el desarrollo de ese barrio fue distinto completamente al del complejo habitacional. Entiendo que esto es aplicable

según el desarrollo y la gestión de cada barrio. Por eso la futura Ley Orgánica Municipal, que algún día se apruebe, debe tener presente, distinguir, lo que es la realidad primero del Interior distinta en relación con la Capital y segundo del Interior entre sí mismo.

Concluyo con algunos ejemplos de desconcentración administrativa: aquí se hablaba de oficinas municipales, pero, ¿qué pasaría si pudiéramos abonar la patente y la contribución inmobiliaria en el banco de la esquina de nuestra casa, sin tener que generar para ello una nueva infraestructura municipal? Yo sé que la idea de Martín apuntaba a algo mucho mayor, que era la gestión de trámites, con mecanismos de información ágiles, etc.; que el vecino no tenga que trasladarse al "monstruo de ladrillos" donde muchas veces no sabe ni qué ascensor debe tomar. Yo ubicaría esa descentralización administrativa en algún plan piloto que pudiera finalmente concretarse como muestra y en determinado barrio.

*Martín* - Respecto a la participación, yo creo que en Uruguay se dio una toma de conciencia, sobre todo en esta generación que anteriormente vivió al margen de todo compromiso social y cívico. La dictadura trajo como consecuencia una toma de conciencia: habíamos estado mancomunados en un objetivo común, que era derribarla, y que ello había sido posible justamente a través de la participación. Y creo que de alguna manera también caló en los dirigentes políticos, que se sentían o que pensaron que se sentirían más fuertes con la gente participando, y ello se le inculcó a la gente; y hoy en día, muy imperfectamente, hay núcleos que se convencieron que se les decía eso muy sinceramente y quieren participar. Entonces cuando hablamos de participación, creo que ya es un hecho irreversible, que es muy positivo y hay que incentivarlo. Aunque no hagan de administradores en su barrio, que tengan conciencia que su opinión es importante y que sus planteamientos serán tenidos en cuenta por la autoridad.

*Castro* - Yo siempre comparo la ciudad de Montevideo con la ciudad griega antigua, porque creo que desde el siglo V A.C. no hay nada que se parezca más a una ciudad estado que Montevideo.

En la antigua Grecia, una ciudad estado era un ámbito urbano rodeado de un gran ámbito rural, mayor o menor según la importancia de la ciudad, y con un puerto. Descartando los casos de los mini estados europeos, que no son comparables con Uruguay, (es decir Mónaco, Andorra y Liechtenstein), no hay ningún país con cerca de 200.000 kilómetros cuadrados y una población de 3 millones de habitantes, con la misma distribución que Uruguay. Es decir, yo no soy experto en geografía, pero no he encontrado nada parecido a Uruguay, un país donde la mitad de la población, con esa superficie, está concentrada en la

Capital. Por eso digo que el ejemplo más cercano en ese aspecto se encuentra en el siglo V A.C.. Visto desde el punto de vista de la segunda mitad del siglo XX, es una realidad absolutamente sui géneris a nivel mundial, porque como macrocefalia urbana se mencionan el caso de Argentina, donde el 25% de la población vive en el Gran Buenos Aires, pero tampoco es lo mismo que la mitad, y el de Río de Janeiro, que en su momento siginificó una parte importante de la población brasileña, pero que hoy ha quedado relegada a una quinceava parte, y estos eran los dos ejemplos en América Latina más próximos. Constatado el hecho de que la mitad de la población está concentrada en la Capital, tenemos que ver cómo fue encarada la administración uruguaya.

En 1830, esto no era así: la población de la Capital tenía una cierta proporcionalidad con la población del país, entonces su administración fue encarada como la del resto del país, donde era posible que Montevideo se administrara en la misma forma que Tacuarembó, en aquel entonces Paysandú; y todo el Norte del país, Rio Negro, etc.

Pero si bien las cosas fueron cambiando en el largo proceso de este siglo, no tanto en el siglo pasado, las sucesivas reformas constitucionales uruguayas y las reformas a nivel administrativo y legislativo, no contemplaron esa realidad tan cambiante. Se siguió repitiendo un esquema que se había adoptado frente a otra realidad. El problema fue no renovarse de acuerdo a la propia realidad, ya que las sucesivas reformas constitucionales, nunca contemplaron que la capital, Montevideo, era un fenómeno distinto al de los demás departamentos.

Entonces, una administración que más o menos funciona a nivel del Interior, aun con las dificultades planteadas al abordar el tema de la regionalización, no creo en cambio que funcione en Montevideo, porque en Montevideo ha significado la misma centralización que en Flores o Tacuarembó, pero con la desmesura que implica una población de un millón y medio de habitantes. De aquí la imposibilidad de manejar la realidad de hoy con una estructura prevista en otra época y para otra realidad.

Cómo encarar la administración de Montevideo es un poco un desafío a la imaginación, y esto implicaría que este país en vez de tener encarada su organización territorial en base a un gobierno central y varios gobiernos departamentales equivalentes, la tendría que encarar en base a un gobierno central, un gobierno departamental o municipal de Montevideo y los gobiernos departamentales del Interior. Es decir, hay una tercera realidad en el medio, que es la administración de Montevideo. Ahora, forzosamente cuando se enfrenta la realidad que Montevideo es la mitad del país, surge el tema de la centralización, ¿por qué?, por la magnitud, cada vez que algo se desarrolla en magnitud a nivel de población, exige descentralización o como mínimo desconcentración administrativa.

Cuando encaramos el tema de la descentralización, también hoy tenemos que encarar el tema de la participación, porque muchos y a nivel de todos los partidos, hemos hablado de la participación, y si es posible en determinada área o no la cogestión. Yo creo que estamos bastante lejos actualmente de plantear una cogestión, pero sí que determinadas actividades, y fundamentalmente determinados contralores dentro de un papel de Estado controlador a nivel municipal, pueden ser realizados a nivel autónomo, a través de ciertos mecanismos de descentralización y de participación.

La participación no puede ser dispuesta por decreto o por ley: las veces que en el mundo eso se ha intentado ha sido catastrófico y ha derivado en una nueva y monstruosa burocratización. O sea que la participación tiene que ser algo gradual, y que refleje o exprese determinadas realidades subyacentes en el área de que se trata, es decir, que la gente se organice para solucionar los problemas concretos de su barrio.

Con esto entramos en otro problema también planteado, que es el de la politización o partidización. Yo creo que el tema de la participación de la gente a través de la descentralización, es un tema que atañe a la sociedad civil, como tal la gente se va a nuclear, por ejemplo, para el control de la recolección de residuos de su barrio, sin necesariamente atender a banderías políticas, porque sabemos que cuando hay una problemática concreta, gente de las más diversas opiniones se junta para solucionar esa problemática.

Creo además que si algo positivo le dejó al país la dictadura que lo asoló durante 11 años, fue el papel de la sociedad civil. Porque creo que en determinado momento todos los ciudadanos de este país le pasaron un poco por arriba a las estructuras partidarias de todos los partidos.

Cuando fue posible hacer una cosa como el acto del Obelisco, ya la realidad de la propia sociedad había determinado que había que hacer las cosas de determinada forma, y ahí la gente fue independiente de su condición de frentista, blanco o colorado. Yo creo que fue una de las consignas que más honda raigambre popular tuvo porque nació del pueblo, nació de la sociedad, no fue una cosa manejada por los partidos.

Y además, la prueba de que la sociedad civil desempeñó un papel muy importante en la salida de la dictadura es el hecho que las viejas estructuras partidarias -y cuando digo viejas estructuras no me refiero sólo a blancos o colorados, sino también a las estructuras de izquierda-, que tenían determinada base a nivel de organizaciones sociales y cierta incidencia decisiva, salen del proceso de la dictadura con un papel muy distribuído, muy repartido, de sus respectivas incidencias a nivel de esas organizaciones sociales. ¿Por qué? Porque la gente que entró ahí, no entró en base a obedecer determinada estructura partidaria, sino que entró para tratar de encontrar una salida a un estado de cosas

que no soportaba más. Un poco por la resistencia a la dictadura y otro tratando de solucionar todos aquellos problemas de estructura burocrática que la dictadura no solucionaba sino que agravaba.

Por eso el punto de partida es que si en determinada zona hay que solucionar problemas especificos, va a surgir una agrupación de ciudadanos que no van a encarar sus tareas como afiliados a un determinado núcleo partidario, porque obedecen a una necesidad propia.

Por eso creo además que el sistema de las juntas locales, que serían como una representación zonal de la junta departamental, es un sistema un tanto inadecuado.

La junta departamental es un organismo político legislativo, tiene sus representaciones proporcionales atendiendo a criterios políticos, situación distinta a la de una junta local, y uso del término a los meros efectos de la exposición, porque tengo mis dudas si un organismo local debe ser una junta o puede ser unipersonal.

Personalmente me atrae mucho la idea del alcalde tal como se da en algunas sociedades europeas, creo que la posibilidad ejecutiva de un organismo local puede centrarse en una persona, un organismo unipersonal caso del alcalde, elegido por los ciudadanos, que sea la expresión de la voluntad y las necesidades de esa localidad. Naturalmente que este planteo requiere la correspondiente instrumentación jurídica.

*Scrigna* - Hay una solución jurídica que es apelar al mecanismo de las comisiones delegadas. El intendente puede crear comisiones con los atributos que determine y que naturalmente pueden ser de uno, dos o tres miembros o diez, si así lo estipula. Hay dos artículos constitucionales, que lo facultan, que son los artículos nos. 277 y 278.

*Castro* - El caso de los alcaldes, no se puede guiar por la figura de los artículos constitucionales, pero puede haber un período de transición, encarándolo sí a través de la delegación de atribuciones prevista en la Constitución de 1967.

*Martín* - Se están planteando entonces dos caminos. Uno propuesto a través de una reforma constitucional, camino probable, que puede o no darse en este período, y el otro que ya está viabilizado jurídicamente. Parece ser una solución a dos tiempos.

*Bastón* - Tenemos que seguir en la óptica del realismo, enfrentándonos al marco normativo actual y considerando la otra propuesta programática.

*Castro* - La división puede darse en las conclusiones a que llegue el Grupo en el estudio del tema. Yo hago la diferenciación entre lo que es realizable hoy, y adhiero a lo planteado por Scrigna, de que a través del mecanismo de delegación de atribuciones pueda encararse una solución de este tipo, y también planteo una solución real, concreta, que creo posible, en el caso del alcalde que puse por ejemplo, que requiere una reforma constitucional. Por lo tanto, de acuerdo al estudio que se haga del tema, habrá que decir que atendiendo a la realidad constitucional actual es encarable desde este punto de vista, pero que hay tales y tales soluciones que requerirían una reforma constitucional.

En esencia esto es lo que quería plantear: el tema del nivel intermedio o segundo nivel en lo que es la administración municipal, que por supuesto requiere una reforma constitucional si se va a contemplar la realidad de Montevideo; y lo que entiendo que debe ser el papel de la sociedad civil en la administración, ejecución y solución de los problemas y necesidades de una determinada localidad o zona de la Capital, viabilizado en un órgano distinto al previsto por la actual norma constitucional.

Además creo que la figura a crearse tanto sea colectiva como unipersonal, para que tenga arraigo, para que efectivamente pueda desempeñarse haciendo que la gente se sienta parte de esas decisiones, debe ser electiva a nivel de su zona respectiva, no en una elección nacional ni en una lista general, sino en un distrito, con padrón electoral particular. Los que ya funcionan como zonas para la elección general, pueden funcionar a efectos de elegir ya sea un concejo, ya sea un alcalde u otra autoridad a nivel zonal, de forma de ir encauzando las inquietudes de la gente del lugar e ir generando una participación cada vez mayor, según las necesidades de la propia gente y no según esa disposición constitucional, legal o reglamentaria.

Finalmente respecto al margen de Montevideo en lo que es el área metropolitana, entiendo que requiere también una consideración a nivel legal y de norma constitucional, para ver cómo funciona esta Capital con la mitad de la población del país y las necesidades de San José y Canelones, que sin duda están determinadas por la realidad de Montevideo, y donde su autonomía departamental se va a ver sin duda lesionada muy a menudo. Esto es determinar la relación necesaria que debe existir entre Montevideo y las áreas a que afecta su realidad metropolitana.

*Posadas* - Quiero referirme a dos aspectos de la descentralización: el político y el administrativo. El que los tributos municipales puedan pagarse en el banco o en un local de la zona, es un ejemplo de descentralización administrativa, que significa llevar el servicio al lugar, al origen, del vecino. En cuanto a la descentralización política entiendo que ésta debe pasar primero por una etapa

de docencia, llamémosla así, que es la etapa de delegación de atribuciones de que se ha hablado, para después llegar a etapas de legitimidad legal, pasando por una forma de gradualismo.

Creo que el gradualismo del camino a recorrer es un aspecto fundamental para que la gente se forme y adquiera experiencia. Esa vía de delegación de atribuciones parece adecuada para ir haciendo que el pueblo se acostumbre a participar y a tomar sus propias decisiones. La etapa de la descentralización administrativa hace a la eficiencia y la eficacia de la gestión, posibilita que se brinde mejor servicio. La descentralización política apunta a la consolidación y al desarrollo de la democracia. Ambos son aspectos íntimamente ligados, y deben encararse con un determinado gradualismo, ya que un apresuramiento sería contraproducente y podría forjar una imagen equivocada de lo que puede ser la participación popular.

*Abdala* - El modelo de participación, a mi criterio, no está lo suficientemente estructurado. Creo que todos coincidimos en que la participación es una meta importante a nivel político, pero las formas de participación aun no están claras en la sociedad uruguaya, ni están estipuladas del punto de vista partidario político. Los partidos manejan la consigna, pero no han elaborado una propuesta de carácter procesal.

*Posadas* - De acuerdo. Por eso hemos propuesto el gradualismo, empezando por una delegación de atribuciones en el ámbito municipal hasta llegar a una etapa finalista de la propuesta, por ejemplo a las alcaldías.

*Martín* - Yo creo que el punto de partida para la integración de la gente a una participación efectiva, el lugar ideal, es precisamente el que nosotros estamos analizando, el comunal, porque la participación nace a través de un objetivo común. En el ámbito comunal es donde reside la forma más real de participación, que no necesita de elaboraciones, ni marcos jurídicos, porque hay objetivos, que es lo que necesita la gente y que es lo que han empezado a hacer las comisiones de fomento. Puede ser que la gente no esté aún preparada para eso, pero también hay a nivel del gobierno, de responsables de gobierno, una falta de conciencia para no explotar este tipo de situaciones y desvirtuarlas.

*Scrigna* - Es muy difícil generar modelos de participación encorsetados. La comisión de fomento nace como algo espontáneo y no tengo dudas que ese organismo espontáneo pasa por un proceso "patológico" que culmina en dificultades de gestión, complicando su desenvolvimiento . Sobre esa realidad es que hay que trabajar para ahí sí generar los mecanismos de participación.

Yo creo que este mecanismo de comisiones de fomento, que es una buena idea, va a sufrir el proceso que sufrió en Venezuela, por ejemplo, con la Ley de Asociaciones Vecinales. Las propuestas de participación son una consecuencia de aquel empuje solidario y de encuentro que tozdos los uruguayos buscamos, y que hoy, naturalmente, a la luz de los juegos políticos y quizás de una cierta falta de ética que a veces se da en el manejo de las comisiones, hace que derive en el proceso que yo llamaba patológico, con lo cual quiero significar algo que en su problemática requiera de la acción de un Estado regulador que lo corrija.

## 2 (27-04-88)

*Bastón* - La realidad montevideana exige plantear una estructura para la descentralización con determinadas características, que la distinguen sustancialmente de las posibles formas de desconcentración o descentralización que podrían aplicarse en los departamentos del Interior.

Las soluciones que aporta la Constitución de 1967 permiten perfectamente abordar una descentralización, ya sea concebida como desconcentración o desafectación de tareas del gobierno departamental o central o como descentralización con autonomía, creando centros o subcentros de imputación de la responsabilidad de gobernar en una región o zona determinada. Para ambos aspectos la Constitución ofrece soluciones, y aunque el texto vigente ha puesto un énfasis especial en las facultades preponderantes que asume el ejecutivo con respecto al legislativo, esas soluciones son a mi juicio sustanciales para permitir la creación de un marco de descentralización territorial.

Debemos tener en cuenta dos aspectos: en primer lugar que existe a nivel nacional una **descentralización funcional**, que atribuye a los entes autónomos, servicios descentralizados, etc., un grado de autonomía determinado por ley con respecto a ciertas funciones específicas, y en segundo lugar que esa variable se cruza con la **descentralización territorial**, que se genera a nivel departamental y dentro de los límites de cada departamento. La Constitución de 1967 propone por lo menos un par de soluciones a nivel de Gobierno Departamental que posibilitan perfectamente la descentralización, sin necesidad de tener que recurrir a la vía legislativa. Me refiero concretamente a los arts. 277 y 278 de la

Constitución, en los que se basan algunas propuestas de la agenda. Esto va dicho sin entrar a considerar las autonomías que prevé la Constitución, con la creación de juntas locales autónomas electivas, que sería el grado máximo de autonomía. La instrumentación de esos dos artículos constitucionales constituiría el grado máximo de descentralización conciliable con la estructura actual de gobierno departamental.

El intendente es, más allá de las autonomías o de las formas autonómicas establecidas para las juntas locales, quien tiene las facultades y la responsabilidad de la planificación a nivel departamental; es decir que en él reposa la facultad fundamental de planificar la acción de gobierno. Las líneas de acción gubernativa están sujetas a aprobación por parte del legislativo comunal en el presupuesto quinquenal, al aprobar los recursos; a la vez que las metas y objetivos de gobierno son aprobadas en el presupuesto por programa. Ello debe ser propuesto por el intendente y aprobado por la junta departamental más allà de los grados de autonomía que en sus diversas formas pueda tener el gobierno municipal.

En el sentido estricto, no puede hablarse de municipio en el Departamento de Montevideo; el concepto histórico de municipio es inaplicable a nuestro departamento. Montevideo es una ciudad-departamento, que nació y se desarrolló con caracterìsticas muy particulares como capital y epicentro de todo el territorio nacional; y lógicamente ha asumido un rol protagónico en las diversas actividades nacionales, lo cual la caracteriza y la distingue netamente de otras ciudades y departamentos del Interior.

Considero que la forma de visualizar en el corto plazo un esquema de descentralización factible, podría estar a través de la creación de las comisiones delegadas especiales, establecidas en el art. 278, compatibilizándolo con la institucionalización de direcciones generales. Se trataría de una especie de direcciones sin cartera, sin cometido específico, establecidas para auscultar una realidad determinada de un sector del departamento, oficiando a modo de delegado del intendente en ese sector para recepcionar las inquietudes y requerimientos del lugar y, a su vez, ser correa de trasmisión de las soluciones que el gobierno departamental central diseña para el área, región, etc..

La agenda propone la creación de una comisión delegada pero en cierto modo dirigida por un representante directo del intendente, esto es, que cada delegado de la comisión tenga jerarquía municipal, pero que no sea simplemente un conjunto de funcionarios técnicos sino que tengan la responsabilidad política de llevar adelante determinadas acciones en una zona específica.

*Martín* - Mi intención, utilizando el mecanismo del art. 278, es que ese director designado por el intendente, funcione conjuntamente con vecinos del lugar constituídos en comisiones en el grado que se determine. Esto posibilitaría

que la participación de la gente, de los pobladores del lugar, no se reduzca al mero hecho de la presentación de aspiraciones como sucede hoy en día con las comisiones vecinales, sino que pudiera intervenir cuando aún los temas no están decididos, aunque obviamente el poder de decisión final siempre va a estar en los órganos ejecutivos y legislativos del gobierno departamental. La idea es darle participación a la zona en el proceso de discusión del tema, antes que el mismo se defina por las autoridades centrales, de forma que la gente sienta que tiene facultad de incidir en forma real y efectiva en la toma de decisiones para los problemas concretos de su barrio o distrito.

*Bastón* - Creo que serían de muy difícil institucionalización en la realidad montevideana, esquemas que, quizás, podrían perfectamente aplicarse en el Interior del país. Ya el fenómeno del localismo no rige para establecer la forma de elección de los representantes departamentales, pues los mismos resultan electos por circunscripción departamental y no barrial ó zonal. Teóricamente me cuesta pensar, además, en la institucionalización de juntas locales autónomas de Montevideo. La realidad de esta ciudad, muy interrelacionada, con fuertes interacciones entre los barrios y límites difíciles de distinguir, implica una dificultad para que pueda institucionalizarse hoy una junta local autónoma. Porque concomitantemente con ella viene la descentralización presupuestal, y ello significa establecer un criterio para asignar recursos a un barrio, una zona, o una región caracterizada del departamento, por medio de la sanción de un presupuesto específico.

Además los servicios no se caracterizan por la regionalización, por ejemplo no hay transporte para una zona determinada que no tenga como base un transporte planificado para toda la ciudad. Desde el punto de vista de los servicios municipales no existe el criterio de la descentralización. Tampoco existe respecto a la vialidad, no hay carreteras zonales o regionales, quizás podría regionalizarse más lo relativo al alumbrado o saneamiento; pero evidentemente esta es una ciudad en que todos sus servicios en su funcionamiento tienen como base una planificación común, que emana de la interacción territorial común existente.

De aquí concluyo en la dificultad de abordar zonalmente el tema presupuestal, porque habría que determinar cuál es el criterio justo para la distribución y asignación de los recursos generados en el departamento, pues, aún cuando una zona produzca recursos muy superiores a otras y sean muy legítimos los intereses y requerimientos de su población, es también legítimo interrogarse sobre la conveniencia social de administrarlos en forma exclusiva o prevalente en beneficio de la misma. Es de prever que se produciría un obvio y progresivo deterioro entre las distintas zonas según su mayor o menor poder económico y

que, en definitiva, siempre será difícil determinar si los recursos son generados exclusivamente por los esfuerzos de los ciudadanos o si son generados por el trabajo conjunto de la sociedad toda. Son criterios muy difíciles del de- limitar y por lo tanto de trasladar a un grado de autonomía local.

Por el contrario sí es posible pensar y realizar un tipo de descentralización administrativa, con un alto grado de autarquía en la toma de decisiones, siempre con la base de un programa departamental definido por los órganos electivos, la Intendencia y la Junta Departamental de Montevideo. En la medida que puedan instrumentarse las formas de descentralización administrativa previstas en la Constitución (para cuya puesta en marcha sólo se requiere la voluntad política de hacerlo, pues los mecanismos existen), creo que habremos adelantado no sólo en convenir que el sistema de gobierno y administración del departamento pasa por esos esquemas de descentralización como forma de ejecutar y controlar mejor los servicios comunes, sino también en permitir que ciertas demandas de la población sean cubiertas con su participación a través de los delegados específicos responsables de cada área, directamente relacionados con los vecindarios.

*Castro* - En definitiva tu propuesta se centra en que lo posible o deseable, hoy por hoy y dentro de la normativa existente, sería una forma de descentralización administrativa basada en un director delegado, designado por el intendente para las distintas zonas que se marcaran. Dentro de esa propuesta, ¿no está prevista la posibilidad de una comisión asesora o vecinal, similar a las comisiones actuales de fomento, para funcionar como mecanismo meramente asesor del administrador delegado?

*Bastón* - En principio estaba haciendo hincapié en las formas posibles de descentralización institucional, para después entrar a las formas de organización espontánea de la sociedad. Esto es, por un lado está el marco jurídico constitucional, y por otro las formas espontáneas de organización, a las que debe dotarse de un marco jurídico, para posibilitar u organizar esos movimientos espontáneos que surgen en la población.

Resumiendo, entiendo inconveniente llegar, al menos en el corto plazo, al grado máximo de descentralización autonómica, situación que sí considero factible para los demás departamentos del país. Por otra parte entiendo deseable que se instrumenten en Montevideo las demás formas de descentralización administrativa previstas, complementándolas con la acción de fomento de las comisiones vecinales que, consustanciadas con las demandas y requerimientos de su zona, ofician de interlocutor y medio de transmisión para la comunicación y articulación de la población con las autoridades del gobierno departamental.

Creo que hay que poner especial cuidado en la forma de legislar en el tema de las comisiones de fomento o vecinales. La experiencia nos indica que en aquellos lugares donde se permite la creación espontánea de comisiones de fomento, no institucionalizadas, no reguladas por la ley, la participación cuidadana es más alta y menos politizada, en términos político- partidarios, que cuando se esboza algún mecanismo de regulación. Esto no quiere decir que sea inconveniente establecer normas -la menor cantidad posible- para la regularidad de la actividad de todas, pero siempre cuidando que la activdad del Estado no ultrapase ese límite razonable quizás sintiendo la tentación de entrar en la vida interna de estas comisiones y uniformarla, lo que no contribuiría a su mejor accionar.

Resumiendo, creo que son todas formas conciliables: la actividad de una comisión delegada, o de un delegado municipal designado por el intendente; ya sea la creación de una junta local designada teniendo en cuenta el criterio de la representatividad electoral y naturalmente la generación de agrupaciones espontáneas a nivel de los barrios con representativdad genuina de la sociedad, no política. Ninguna forma es incompatible con la otra, habría que establecer claro cuáles son los roles de cada una y adecuarlas a las necesidades de las distintas zonas. Parece claro que la ciudad puede dividirse aproximadamente en cuatro o cinco zonas, incluso, conforme a una definición que la Intendencia ha efectuado últimamente.

En teoría, dentro de cada zona pueden cruzarse distintas modalidades para concretar la descentralización. Por ejemplo, la presencia de un director general de la zona, una especie de alcalde en organizaciones similares en derecho comparado, que dirige la realidad municipal de esa zona o subzona territorial, no es óbice para que exista una junta local -no autónoma- en un barrio de esa zona, designada por el intendente de acuerdo a la representatividad electoral. Son niveles de descentralización perfectamente compatibles, que deberán ser aplicados gradualmente. Pienso que la primera etapa puede colmarse perfectamente con la creación de direcciones generales territoriales y luego, quizás, en un análisis más minucioso, determinar qué resultaría más conveniente para áreas o zonas específicas. Creo que por ahí podría estar el comienzo de la tarea de descentralización.

Es necesario un reglamento de actividades, un decreto departamental, que determine para el delegado o alcalde la asignación de un número definido de facultades, que en cierto modo el intendente delega prioritariamente en él. Esto no quiere decir, en la medida que son delegadas, que el intendente en algún momento no pueda reasumirlas. Lo mismo podría ser válido para una comisión delegada especial, aunque manifiesto mi preferencia por la responsabilidad personalizada de un director general, porque me parece mucho más ejecutivo, ya

que en una comisión delegada quizás podría existir la tendencia hacia deliberar excesivamente y no ejecutar. Me parece que el perfil de ese nivel de descentralización pasa por capacidad de ejecución, de planificación en algunas tareas específicamente atribuídas, y por tratar de lograr que los servicios zonales funcionen eficazmente. Ese es su cometido específico en este nivel, sin perjuicio de la actividad que también pueda desarrollar, en otro nivel más próximo a la población, una junta local circunscripta a un barrio, a una zona menor.

*González* - Comparto en términos generales el planteo efectuado en la agenda sobre el tema, al igual que las diferentes formas desarrolladas como posibles alternativas de descentralización para Montevideo.

El Gobierno Departamental de Montevideo responde a una realidad muy distinta a la de los municipios del resto del país en su organización territorial. En cierta medida el gobierno municipal es todo uno, sin perjuicio de que aún podemos visualizar algunas zonas más alejadas del centro, que mantienen cierta identidad o características propias, aún cuando no tengan actividades distintas del resto de la ciudad, por ejemplo el Cerro, la zona de Peñarol, Pueblo Ferrocarril, Santiago Vázquez y otros núcleos, como Carrasco, que se han ido creando hacia los límites del departamento. Es difícil frente a esta realidad, determinar formas precisas de descentralización que se adapten a la unidad territorial departamental. No obstante parecen definirse dos líneas, una de desconcentración administrativa y otra de descentralización política, que es la más ardua de visualizar para su puesta en práctica.

Cuando se habla de descentralizar entiendo que se debe ser muy cuidadoso, para no caer, por el deseo de aumentar la eficacia de la acción municipal en las distintas zonas, en un simple cambio de estructura burocrática sin mayor significación en la ejecución real.

Habría que buscar mecanismos para armonizar los instrumentos que nos da la Constitución, como ya se ha planteado, para poner en marcha -voluntad política de por medio- una gestión descentralizadora de tipo personal, en la figura del alcalde o del director delegado, y dando firme participación a los núcleos barriales, ya sean altamente concentrados, como en el caso de los grandes complejos habitacionales, o de menor densidad poblacional pero que igualmente pueden atender ciertos tipos de necesidades primarias, que son de su absoluto conocimiento, de manera de conseguir más inmediatez en el tratamiento de los temas que conciernen a cada barrio.

Como ediles todos tenemos clara conciencia de la dimensión que alcanzan para la población problemas que de hecho son pequeños, de fácil y a veces no onerosa solución, cuando se trasladan al trámite burocrático municipal. Si tuviéramos un grupo de gobierno zonal, con un número de facultades claramente

regladas a nivel de ejecución y decisión, sería un medio de facilitar eficazmente la labor municipal en niveles de células primarias de descentralización, que manejarían todas esas necesidades vecinales elementales, dentro de un mecanismo de coordinación con los departamentos centrales.

Con referencia al tema de las comisiones de fomento, creo que su nacimiento y proliferación se debe en parte a la falta de organismos con facultades de gobierno delegadas en cada zona.

La creación de juntas locales o distritales, del tipo de las propuestas, que creo que deberían ser electivas, elegidas por el grupo poblacional donde tienen su asentamiento, naturalmente que buscando la fórmula dentro de una ley electoral, nos llevaría a un camino de auténtica descentralización donde los órganos de gobierno de la zona serían dirigidos por representantes del electorado del lugar, con representación proporcional al caudal electoral de cada grupo político.

*Abdala* - Estoy a favor de una descentralización gradual y más decididamente por una desconcentración administrativa. Esta última sí puede concretarse en forma casi inmediata, no existiendo a mi entender inconvenientes burocráticos ni políticos para su instrumentación. Creo que están dadas las condicionantes para que la ley de forma a un consenso sobre la necesidad de una desconcentración administrativa que ha surgido espontáneamente, por diversos factores que vienen desde hace años, en distintos núcleos vinculados al gobierno departamental de Montevideo.

De las propuestas presentadas aquí algunas son viables, razonables en su gradualismo. Personalmente no desearía apoyar iniciativas que en defintiva, por no estar bien estructuradas, en lugar de alentar un programa efectivo de descentralización terminen por el contrario contribuyendo a burocratizar más la gestión municipal. Todo proceso de descentralización tiene su tiempo, administrativo y político, y debe ser analizado en profundidad.

Las comisiones de fomento son el elemento que une participación y descentralización. Montevideo ha dado en ese sentido un gran paso, al constituírse en forma muy espontánea un número significativo, más de 700 comisiones vecinales, que sin duda trabajan en forma eficaz en lo que se refiere a auscultar las demandas de la población y tratar de ser un enlace con la Intendencia para la solución de problemas reales. Creo que debe buscarse cierto grado de institucionalización de las comisiones, un marco legal que las ampare, no una legislación casuística que podría terminar oprimiendo un proceso natural de participación. La agenda ya anota bien cual es el grado de reconocimiento hoy otorgado y considero que se necesita un paso más para la institucionalización de su funcionamiento.

A mi juicio, el concepto de participación no está aún demasiado claro entre nosotros, y creo que por la vía de las comisiones de fomento se da el mecanismo y ejercicio de la real participación ciudadana. Por eso es importante darle el grado de legitimación que requieren, porque van a ser las defensoras de una serie de derechos difusos que existen en Montevideo, como en cualquier ciudad, y no están consagrados en ningún lado, como pueden ser los derechos del medio ambiente, del transporte, de los consumidores, etc.. No hay legislación suficiente pero hay problemática en torno a esos quehaceres cotidianos y por eso hay que constituir un mecanismo que sirva para amparar , conectar o vincular todo eso con la acción municipal.

En principio habría que determinar si la escala actual de las comisiones de fomento, en términos de su dimensión promedio, tanto en número de integrantes como en capacidad de convocatoria o base territorial, es una escala de participación adecuada para una relación bilateral, consultiva o participativa, entre la comisión y el municipio. Porque el fenómeno de la participación supone una interacción entre lo social y lo político- estatal; la participación es algún proceso en el cual lo social, sin constituirse en partido y sin pasar necesariamente por la vía representativa, incide en algún tipo de decisión de gobierno.

Ahora, ¿cuál es la escala territorial adecuada para que se dé esta participación y cuáles son los actores sociales, y no políticos, adecuados para constituirse mejor en interlocutores participativos del municipio actual o de un futuro municipio descentralizado? Habrá que determinar en primer lugar si las comisiones constituídas hoy en día, con su escala promedio y consideradas individualmente, pueden ser interlocutores válidos a efectos de este concepto de participación.

Creo que las comisiones están planteando la problemática, siendo en importante grado representativas y legítimas para detectar problemas sociales existentes; creo también que han tenido un proceso de crecimiento cuantitativo significativo, que hoy está relativamente detenido porque ha llegado a tener una representatividad bastante general, de la globalidad de la ciudadanía de Montevideo. Cierto es que hay zonas donde aparece mayor número de comisiones vecinales, ésto corresponde también a zonas de mayor concentración urbana y por ende de mayor cantidad de problemáticas sociales. Yo creo que las comisiones son efectivas, que detectan los problemas sociales y que el municipio no tiene el grado de vinculación necesario con ellas.

Por eso entiendo que hay que institucionalizar el nexo, no sé si necesariamente por la vía legislativa, administrativa o el método que la praxis vaya señalando, el hecho es que hay casi 700 comisiones en Montevideo y uno se pregunta cuál es la mejor forma para vincularlas con la gestión municipal. Creo que hemos alcanzado un tiempo político adecuado para abordar la cuestión.

Reitero mi criterio respecto a que no considero positivo que las comisiones de fomento, agrupadas, se constituyeran en una especie de órgano representativo superior; creo que lo valioso es precisamente, a este nivel primario, su espontaneidad. Si se hiciera tal cosa se estaría precipitando un proceso que si se da naturalmente puede prosperar, pero que si se lo precipita sólo se estructurará una entelequia formal que el tiempo aniquilará afectando de esa forma a todo el proceso participativo.

Una de las formas de descentralización en el ámbito municipal, y quizás también muy eficiente, podría darse algún día (a través de la reforma constitucional) disponiéndo que los legisladores departamentales fueran electos por una circunscripción determinada, porque una de las mejores formas de responsabilizar a una persona con representatividad es hacer que asuma obligaciones políticas en torno a una zona o un área específica. Podría ser una etapa más del proceso de descentralización.

*Bastón* - Confieso que quizás no pude ocultar cierto escepticismo respecto al tema, por eso planteé un gradualismo en la descentralización. Sinceramente no creo en un grado de descentralización mayor para Montevideo que el que proyecté. Hay que conciliar el proceso de descentralización con ese fenómeno de multiplicación de las comisiones de fomento, que son convenientes y adecuadas para la realidad montevideana y que incluso pueden llegar a potencializarse para hacerlas más participativas, con un rol más positivo en la definición de algunas políticas municipales. Su actividad no debe limitarse a la simple demanda de mejoras o servicios, sino que además deben proponer formas de gestión y hacer el control de determinados servicios, es decir ocupar en cierto modo un rol en la actividad de contralor que la Intendencia Municipal no puede cumplir siempre adecuadamente por sus propias características de funcionamiento y por la dimensión de la ciudad. Las comisiones de fomento pueden generar sin duda una actividad de carácter educativo, con respecto a concientizar a la gente para que controle la forma en que se cumplen los servicios -el de recolección de residuos, por ejemplo- pero a su vez denunciando cuando el vecino tira la basura a la calle; cubrir ambos extremos, el de contralor y el de colaboración. Esa es la actividad, el rol que pretendo cumplan las comisiones, además de las legítimas demandas que puedan plantear ante la Intendencia.

Desde el punto de vista institucional, desde el punto de vista de la institución gobierno departamental, sería conveniente no sólo la desconcentración de actividades, en los organismos que se trate, sino además la creación de esas direcciones generales zonificando previamente la ciudad. En cierta manera el director general sería un mediador, con atribuciones suficientes para asumir determinadas competencias que se le asignaran. Sería importante porque podría

oficiar de enlace competente y apto entre las comisiones de fomento y la Intendencia, entre el vecindario y el municipio.

En una segunda etapa se podría encarar si fuera menester la creación de una o varias juntas locales en algunas zonas determinadas, también un organismo ejecutor de determinadas políticas que puedan definirse en esa integración entre las juntas y el brazo ejecutor delegado de la Intendencia de Montevideo, que ciertamente va a estar mucho más cerca del vecindario de lo que hoy puede estar el Intendente o el ejecutivo comunal todo, con relación a la población montevideana.

La ejecución de los mecanismos de distribución de competencias que la Constitución otorga al intendente, puede mejorar enormemente la eficiencia de los servicios que se presten. Es importante que el intendente desconcentre y descentralice actividades y asigne determinadas atribuciones a organismos que sean prioritariamente responsables, en principio, de la ejecución de esos servicios de acuerdo a pautas preestablecidas y metas y objetivos fijados en el plan de gobierno. El intendente planifica, pero las tareas ejecutivas pasan a ser cumplidas o desempeñadas específicamente o en forma preponderante, por lo menos, por esos directores generales, que ya no van a actuar en una materia determinada sino en tres o cuatro dentro de la zona, y van a ejecutar políticas prefijadas.

No me parece demasiado ambiciosa la idea si la anunciamos con la antelación suficiente como para que el próximo gobierno o el otro, si no fuera posible hacerlo en éste, ya asuma con un plan de reforma institucional establecido. Es decir, que el pròximo gobierno departamental asuma con la idea de descentralizar actividades, de manera que la ciudadanía apoye con su voto esa forma de planificación en el gobierno departamental.

*Castro* - La ley establece que las juntas locales serán creadas fuera de la planta urbana de la capital departamental, y hoy la planta urbana abarca toda la ciudad, cosa que no sucedía cuando se crearon las juntas locales existentes actualmente, por decreto departamental. Es el caso de las Juntas Locales de Colón, Sayago, Malvín, Carrasco y Punta Gorda, etc. Es evidente que este organismo y sus atribuciones tendrá que ser revisado por ley, pero lo importante es la previsión de la delegación de atribuciones que puede hacer el intendente, eso está establecido y puede concretarse en el corto plazo. Que el delegado se llame director general territorial, director alcalde o simplemente alcalde, como personalmente prefiero, tendrá que establecerlo la norma respectiva.

*Martín* - Creo que el tema descentralización, al día de hoy y por diferentes caminos, nos encuentra a todos coincidiendo. Digo por diferentes caminos porque hay quien plantea el tema a partir del verdadero descaecimiento que

tienen las actuales estructuras de gobierno, de su mal funcionamiento o de su ineficacia, como se quiera decir, y porque también hay quien habla de descentralización a través de la institucionalización de la participación.

Por uno u otro camino, repito, y todos son aceptables, creo que nos encontramos en un punto común, todos queremos descentralizar. Parece claro también que todos queremos avanzar gradualmente, ese es otro punto de contacto, porque es preciso ser prácticos, realistas y buscar salidas factibles, no hacer proyectos irreales, que en definitiva resulten utópicos. Creo que sí nos hemos embretado al manejar denominaciones que nos han traído confusión y no nos permiten coincidir, porque si todos estamos de acuerdo en buscar un método gradual, personalmente no me importa si ese gradualismo no está contenido en el concepto de lo que es hoy una junta local o una junta local autónoma, porque evidentemente ese concepto puede ser revisado legislativamente.

Lo que primero debemos plantearnos, como lo esboza la agenda, es la concepción que buscamos o queremos para el manejo del departamento por parte de la autoridad central. Autoridad que tiene la obligación, a pesar de la descentralización, de no perder de sus manos el manejo global del departamento. Cuando hablamos de este tema debemos hablar del tema hacienda, para pensar si estaríamos dispuestos a llevar la descentralización a través de juntas locales con sus actuales atribuciones para elaborar presupuestos, elevarlos al intendente, manejar recursos, fiscalizar la cobranza zonal, disponer el porcentaje previsto para reinvertir en la zona, etc. Creo que hay otras salidas en el tema, que puede ser un grado intermedio menor a esta autonomía prevista para las juntas locales. Porque, ¿hasta dónde un ejecutivo, que necesariamente va a seguir teniendo centralizados una cantidad de servicios, de funcionamiento general del gobierno departamental, puede desprenderse de un porcentaje de los ingresos tributarios del departamento para que sean administrados localmente en forma más o menos autónoma?

Digo esto porque se ha escuchado, y aunque son dos realidades distintas, en el manejo de la hacienda no lo son tanto, a intendentes del interior, de distintos partidos, que no son defensores de las juntas locales autónomas, porque les impiden realizar una política global departamental ya que esas juntas pueden manejar los fondos a su total arbitio. Más allá del problema que esos fondos sean empleados correctamente, está la responsabilidad del ejecutivo departamental, porque siempre en última instancia, ante la opinión pública, el responsable es el intendente. Quiere decir que por ese camino no creo que tuviéramos una solución inmediata respecto a la graduación de la descentralización y, al mismo tiempo, porque para mí es simultánea la necesidad de ordenar la participación de la gente.

Estamos de acuerdo en que la gente debe participar, que es muy saludable para el aspecto cívico, donde están basados los pilares de la democracia, pues si

no tenemos gente que participe, que se ocupe de la situación pública, evidentemente el gobierno tiene bases endebles y termina pasando lo que ya pasó en la República cuando no hubo respaldo, por lo tanto la participación debe ser deseada por todos nosotros para fortalecimiento del sistema democrático. En tal sentido las comisiones de fomento cumplen una función importante, y a pesar de que estén partidizadas, deberían seguir naciendo, como se dijo, por generación espontánea, porque en definitiva institucionalizarlas sería limitarlas de alguna manera y eso es coartar la inciativa de una actuación cívica. No me molesta que haya 700 comisiones y que muchas se superpongan en los barrios por problemas partidarios. Entiendo que hay que dejarlas que sigan funcionando; es más, alentarlas y a lo sumo mantener ese registro que lleva la Intendencia de Montevideo, pero lo que debemos hacer es buscar un organismo de otro grado, y ahí es donde todavía no tenemos respuestas concretas.

Respecto a la escala territorial de la descentralización, sí hice una propuesta concreta porque entiendo que hay dos coordenadas a considerar, una geográfica y otra demográfica. Los hechos señalan evidentemente que hay zonas como Santiago Vázquez, Pajas Blancas, la zona noreste del departamento con Barrios Blancos, que tienen realidades distintas geográficamente, están desprendidas de la parte urbana de la ciduad y tienen una densidad poblacional como para justificar ser tomadas como zonas. Cuando hablo de zonas no parto de la base de una racionalidad geométrica, que sería absurda, sino, reitero, de una realidad geográfica y demográfica. Esto quiere decir que de pronto nos encontramos con zonas de un área extensa y otras reducidas, que tampoco deben ser muchas, pero de alta concentración humana. Pienso en los fenómenos de Euskal Erría, Malvín Norte, Felipe Cardozo, donde el útlimo censo dió una población de unas 82.000 personas, según se dijo el otro día, o sea que esa área no es evidentemente de las más extendidas del departamento de Montevideo, pero sí de las de mayor concentración y presenta características comunes a un grupo grande de ciudadanos que justifican allí una zona y la presencia de un delegado ejecutor o un alcalde o como se le llame.

Lo que nos falta es definir el grado del otro órgano, que para mí no serían las comisiones de fomento, pero que tampoco sé si es conveniente un organismo designado directamente, porque hay que dar realmente a la gente la posibilidad de participar en la gestión de las decisiones. Hay que encontrar la fórmula para que la opinión de la gente no sea simplemente una estrategia electoral partidaria, o una posibilidad de hacer pedidos y que alguien los escuche, sino que, además, esa opinión tenga un conducto natural en un ámbito formal primero y luego se encamine hacia la Intendencia Municipal y la Junta Departamental. En ese sentido debemos atender ese grado participativo de los vecinos por zonas, distritos o barrios, como se los llame. Entiendo que no pueden ser juntas locales

autónomas, porque como planteàbamos antes nos encontraríamos con el grave problema del manejo del tema hacienda. Lo que hay que discutir en profundidad para ver si llegamos a un consenso, es si propondríamos la creación de ese organismo participativo, de grado superior a la comisión de fomento y a la vez distinto al concepto de junta local.

Todos estos aspectos pautan justamente la dificultad de estructurar una propuesta de descentralización concreta, que previendo la necesaria autonomía no colida con una política global departamental y que, al mismo tiempo, asegure a los partidos políticos que la estructura a crearse no dependerá únicamente de la voluntad del intendente para ponerla en marcha, sino que surja a través de un mecanismo real, aunque signifique en una primera instancia una limitante en las atribuciones de los órganos a crear.

Termino entonces planteando esta inquietud, como parte de una discusión global a mi juicio muy importante, como es la definición de cuáles son las escalas sociales de la participación y las escalas político-administrativas de la descentralización, vinculadas naturalmente entre sí. En algunos países se generan a nivel zonal o distrital, mecanismos con una cierta delegación de gobierno descentralizado, un alcalde o similar, y como contraparte social aparecen una serie de consejos, asociaciones locales o consejos consultivos, que no son en sí una organizacón, que responden a un concepto diferente a nuestras comisiones de fomento, pues actuán en instancias consultivas, reguladas y de convocatoria preceptiva en determinados procesos de decisión que afectan a la zona. En la agenda se planteó algo en este sentido.

*Abdala* - Francamente veo difícil que ese sea el mecanismo conveniente para Montevideo, aunque pueda ser valioso en el Interior.

Insisto que lo importante de la descentralización, como prcoeso global y finalista, es que también se vaya produciendo en forma natural, espontánea, o sea que los marcos legislativos, que la acción institucional del Estado, aparezcan para legitimar una situación que la propia sociedad va produciendo. Me preocupa mucho el hecho de introducir ciertos cambios, sin experiencia previa, aún cuando tengamos un marco comparativo para analizar con otros países. Creo que el camino por el cual van transitando las comisiones de fomento no es malo, me parece que hay que irlas esperando, apoyándolas cuando se advierte necesario, y no entiendo por ello sólo el hecho de suministrarles lo que requieren, sino algo más serio, ver de qué manera se puede ir institucionalizando definitivamente la situación.

*Castro* - Es decir que consideras viable ese proceso de institucionalización de las comisiones de fomento dentro del esquema que proponía Bastón, con

una figura responsable, por ejemplo un director alcalde, alguien con funciones delegadas por el intendente, que pudiera ser un organismo de carácter fundamentalmente ejecutivo dentro de un área geográfica determinada.

*Abdala* - Todavía no tengo una respuesta definitiva a ese planteo porque lo veo aún lejano. Hoy advierto que habría que encarar una etapa de desconcentración administrativa inmediata, en cuatro grandes áreas, donde se instalara alguna forma de delegación municipal que informara, cobrara y recaudara y que fuera una institución con otras pequeñas actividades delegadas por parte de la intendencia municipal. Creo sobre lo planteado que todavía no están dadas las condicionantes, porque no se advierte bien, por ejemplo, la forma de vinculación entre los posibles organismos, y entiendo que es un paso muy importante que hay que cuidar muy bien como se va a desarrollar. Es un modelo que requiere una reforma de carácter estructural que puede plantearse en el mediano plazo y no debemos olvidarnos que uno de nuestros objetivos es pensar propuestas programàticas en primer término. Tampoco debemos perder de vista el riesgo de considerar definitivas situaciones estrictamente coyunturales, y sobre ello tenemos en la Junta Departamental experiencia muy valiosa. Hemos visto cómo a veces se producen ciertos agrupamientos vecinales con problemáticas concretas y cómo, una vez soluciondas, después de algunos meses, toda esa asociación que se formó en su entorno se diluye apenas producida la respuesta por parte del centro tomador de decisiones. Lo importante es entonces "validar" instituciones a las que se ha visto trabajar a lo largo de cierto tiempo, recorriendo una serie de periplos en torno a postulados vitales, constantes, comunes para un grupo social representativo.

Porque la participación implica también acercar democráticamente sociedades, instituciones, que existen y tienen un grado de continuidad en torno a una serie de demandas, postulados y necesidades comunes, que no estén digamos, constituídas en torno a una problemática coyuntural.

El qtro tema que se planteó en forma lateral y que para mí es vital, es justamente la despartidización de la participación. En la medida que la participación se partidiza está condenada a morir, no tiene alcance a largo plazo. Porque la evidencia que uno ha sacado a través de todos estos años, es que las comisiones vecinales funcionan bien porque el tema partidista está lateralizado, existiendo un consenso establecido por un grupo humano que tiene una problemática común, que la hacen valer todos sus integrantes, por encima de los partidos. Eso es muy valioso porque le da legitimidad a la gestión, cuando el centro tomador de decisiones recepciona este tipo de pedidos lo hace sabiendo que detrás hay una problemática municipal, barrial o zonal y nada más. La participación tiene que funcionar básicamente sin partidismo, sino está desvirtuada.

Y termino anotando que justamente dentro de los objetivos de corto plazo lo primero es desconcentrar administrativamente, para también hablar de descentralizar enfocando básicamente el punto en torno a las comisiones de fomento. No mucho más, por el temor de alterar ciertos cauces históricos naturales. Creo que falta profundizar un poco el tema de los objetivos de la participación. El otro día estaba repasando algunos objetivos planteados por la persona que a mi criterio más sabe en esta materia, Jordi Borja, refiriéndose a problemas de descentralización político-administrativa. Extraigo tres o cuatro ideas que para mí son base de cualquier proyecto de descentralización, en las que uno no puede dejar de coincidir. Dice por ejemplo:

1) racionalizar y unificar la administración pública por medio de la creación de estructuras territoriales adecuadas a las funciones que deban ejercer;
2) democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, creando nuevos mecanismos de participación y de consenso;
3) extender el reconocimiento de realidades históricas, geográficas o culturales diferenciadas;
4) atribución de representación y asignación de medios administrativos, o sea poder, a esas instituciones representativas de la ciudadanía.

Para una comisión de fomento los medios administrativos van a ser poder, en el buen sentido de la palabra. Cuando hablo de institucionalizar las comisiones de fomento, de lo que estoy hablando es de reconocerles un marco legítimo que hoy no tienen y darles un poder del que realmente carecen, porque institucionalizar quiere decir en definitiva dar reconocimiento.

En concreto estamos todos de acuerdo en promover la descentralización pero con diferencias de grado o, mejor dicho, sin haber logrado definir los grados a los que queremos llegar. Por eso la presencia de las comisiones de fomento me parece valiosa, marcando ahí un límite, junto con la desconcentración planteada en cuatro grandes zonas por ejemplo.

*González* - Con la creación de mecanismos de institucionalización para las comisiones de fomento, creo que caeríamos en el problema de la partidización que queremos evitar. Porque eso significaría designaciones, nombramientos, participación política en suma, directa o indirecta, pero que siempre genera competencia.

*Abdala* - Es la preocupación que manifesté, pero creo que debiera haber voluntad política para despartidizar el tema. Al fin y al cabo hablamos de

participación sin partidismo en las comisiones de fomento, pero sinceramente no sé si en los hechos hay voluntad política, consensual, en tal sentido.

*González* - Pienso que en principio y en el plano teórico, siempre hay voluntad política de no partidizar las comisiones, pero después en los hechos, en la realidad, se produce esa partidización a la corta o a la larga, por lo menos en la experiencia que tenemos de Montevideo.

*Abdala* - Si uno observa el funcionamiento de las comisiones de fomento ve que algunas de ellas tienen un claro tono partidista, no obstante es más importante la problemática social que las mismas abordan, y el tenor partidista pasa simplemente por encontrar un representante de la comisión más apto, más luchador o más hábil, o con mayor contacto en el propio Municipio. Tan es así que se ha dado un fenómeno muy particular y es el siguiente. Siendo el Partido Colorado un partido que en general en los últimos tiempos tiene dificultad en el mecanismo de estructuración de la participación política, se dice sin embargo y creo que puede ciertamente corroborarse, que muchas comisiones tienen tendencia a ser comisiones de orientación colorada. Para mí la explicación es muy simple, no es que los ciudadanos que integran las comisiones sean todos colorados, es que comùnmente encuentran como interlocutores válidos para con el Municipio a personas sí de orientación colorada. O sea que el tema política está relativizado en parte; si mañana por ejemplo ganara el Frente Amplio la Intendencia de Montevideo, estoy convencido que las comisiones de fomento tendrían un tenor frenteamplista, no porque éste las socializara políticamente, sino porque para el ciudadano con demandas va a ser siempre mucho más eficaz tener un representante de ese sector para crear un vínculo real con la comuna. La partidización entonces es relativa, insisto, creo que existe pero estimo que se debe luchar para poder dejar de lado en esta problemàtica a los partidos.

*Bastón* - El tema de la integración de las comisiones de fomento, su análisis, se plantea en dos planos: el plano ideal y el plano real. En el plano ideal lo deseable, el objetivo, sería que las comisiones de fomento fueran representantes fieles de los intereses vecinales por encima de la vocación político-partidaria de los integrantes de las mismas.

Ahora, eso es una utopía y así lo tenemos que considerar. Lo que la tendencia marca es que las comisiones de fomento pasan a ser muchas veces centro de disputa electoral secundaria de los vecinos, para plasmar sus inquietudes político-partidarias en organizaciones que, por encima de la representación de los intereses y demandas vecinales, también son representativas de sus puntos de vista filosóficos o político-partidarios. Yo no creo que esto sea

esencialmente malo, es decir la competencia político-partidaria va de la mano del grado de cultura cívica de la gente. Creo que quizás falta un grado de maduración mayor a nivel del ciudadano medio, para asumir que la contienda electoral es una cosa, que la contienda político-partidaria puede ser un fenómeno cotidiano, pero que ninguna de las dos cosas pueden cambiar el objetivo de la participación social como transmisor de inquietudes y demandas de una zona y como controlador de la calidad de los servicios. Ninguno de nosotros puede definir hoy si las comisiones de fomento pueden ser el sucedáneo adecuado para las juntas locales. Sería deseable, tratándose de representación o representatividad política y de dirigencia genuina de los intereses colectivos, plantear la institucionalización electiva de las juntas locales, y entonces no habría ninguna duda que estaríamos frente a la forma más acabada de representatividad ciudadana. Claro que siempre seguimos en el plano ideal, porque si hacemos un análisis o especulación de carácter esencialmente práctico, concluímos que tampoco, necesariamente, estaría integrada por genuinos representantes de un barrio o zona determinada, excepto que electoralmente se pudiera ajustar una forma de representatividad geográfica paralelamente a la política. La solución pasa, quizás, por el cruzamiento de ambas variables.

*Abdala* - Mi planteo es básicamente reconocer el funcionamiento normal de la sociedad y de los elementos que hoy tiene esa sociedad como mecanismos de participación, para apoyarlos y promoverlos, pero no para precipitarlos en instancias que quizás aún no se esté preparado para recibir y administrar.

*Martín* - Si yo fuera integrante de una junta local y no fuera del partido del gobierno municipal, evidentemente que iba a luchar para conseguir las atribuciones que están dadas por ley para su funcionamiento. Esto podría significar, cuando queremos buscar formas para un mecanismo real, eficiente, otro punto de fricción, siempre que no se determinen por ley otras facultades de las hoy previstas. En los hechos entonces habría que crear para estos organismos otro marco de actuación, por la vía legislativa. Este sería un aspecto a incluir en nuestra propuesta sobre el tema, determinando el grado de descentralización a otorgar, situación que hoy legalmente no está prevista en esos términos.

Hasta ahora hemos acordado en la necesidad de descentralizar, en la necesidad de promover una participación organizada, real y efectiva, y no simplemente como un conjunto de personas que plantean determinadas cosas. Por lo tanto estimo pertinente proponer la creación de un organismo que esté más allá de la comisión de fomento, que funcione incluso con el delegado-alcalde, pero sin exagerar en un grado de descentralización que termine en una atomización y falta de control.

Hay países que tienen experiencia en este sentido y donde ya se está retornando de un proceso de descentralización exagerado que en la práctica no resultó. Hay que tomarlo en cuenta.

*Bastón* - En nuestro país hubo también experiencia en el sentido de una exagerada descentralización, que fue corregida por sucesivas Constituciones a partir de 1934. Se creaban, por ejemplo, impuestos dos y tres veces sobre la misma base impositiva, superpuestos, por facultades tributarias ampliadísimas. Este es un antecedente para pensar en las consecuencias que trae aparejado exagerar el sesgo descentralizador.

Es muy importante no perder de vista la identidad global del país en primer lugar y del gobierno departamental montevideano en segundo término; para no caer en la tentación de descentralizar y de agudizar el problema de la participación terminando, aún sin desearlo, en una anarquía en ciertos sectores de la administración que en lugar de beneficiar a la población termina perjudicándola.

*Martín* - Pienso que el fenómeno de la participación que se ha producido desde la restauración democrática es ampliamente positivo, porque elimina la indiferencia en la población hacia la cosa pública que nos concierne a todos; indiferencia que, en mi concepto, es uno de los grandes males que ha sufrido el país. El problema ahora es organizar la forma de la participación, para que la gente sienta que su opinión vale y su presencia pesa en la órbita departamental como interlocutores válidos, pero con una representación organizada con gradualismo.

*Abdala* - Comparto esos conceptos, el desafío es establecer esas formas de organización con un marco válido y atendiendo todos los aspectos que muy bien ha destacado Bastón, para proyectar en el corto plazo una estructura que tienda primero a dinamizar lo que ya está presente. Dinamizar, acelerando normalmente el proceso de institucionalización de las comisiones de fomento, que ya existen y actúan en forma representativa, que resultan como engranajes de la participación social, para pensar de futuro, en forma gradual, en la incorporación de otros órganos como el delegado o alcalde, las comisiones delegadas, u otras formas nuevas.

*Martín* - En ese aspecto discrepamos. Las comisiones de fomento en el plano natural responden a ópticas distintas a lo que pretendemos, en principio, plantear. Pienso, reitero, que no es bueno limitarlas, institucionalizarlas sería limitarlas, porque en el plano práctico nosotros sabemos que en un barrio chico

puede haber, por ejemplo, tres comisiones de fomento y entonces me pregunto cuál es el método para institucionalizar sin crear una compleja maraña, tres grupos que actùan aisladamente -cuando no antagónicamente- en un objetivo común.

Por eso entiendo que hay que dejarlas en forma natural, espontáneas como se plantearon, y tratar de buscar, sin burocratización, una organización de grado superior constituída por gente de la zona y que junto al alcalde pudieran participar en la pre- toma de decisiones. Resulta evidente que todavía no tenemos maduro el grado de organización o que no visualizamos acabadamente la forma; en esencia nos falta una propuesta puntual y concreta donde podamos, de ser posible, concertar.

*Castro* - Estoy de acuerdo en que debemos concretar una propuesta. Personalmente giro en la idea de una conciliación entre el planteo de Bastón y el de Abdala. Creo que hay que ir un poco más allá en el tema, sin perjuicio que las comisiones tengan una forma de surgimiento, gestión y vivencia natural, hay que buscar una forma de articulación institucional que puede no ser muy diferente del planteo de Bastón para una primera etapa y en una segunda etapa podría pensarse en el organismo ejecutivo unipersonal electivo. Esto es, volver electiva en una segunda etapa la proposición que hacía Bastón y que entiendo viable en el corto plazo.

Hay que hacer una división territorial del departamento en zonas, que son, aparentemente, fácilmente visualizables y no más de cinco o seis a lo sumo, donde actuarían los alcaldes zonales. Respecto al problema electivo hay que plantearse el tema de la movilidad interna en la ciudad, los circuitos electorales no son en forma alguna representación válida de los habitantes reales del lugar. No hay padrones actualizados por la Corte Electoral que unan el lugar de residencia real, actual, con el circuito de votación, y ello es fundamental si estamos pensando en una figura representativa, emanada electivamente de los habitantes de la zona. Actualmente, de acuerdo a cómo están los padrones electorales, el habitante de una determinada zona vota, en muchísimos casos, en otra totalmente desvinculada; por lo tanto todo el planteo pasaría primero por una actualización periódica de los padrones. El caso de todos los complejos habitacionales, donde viven miles de personas, que son habitantes sin duda de todas las zonas del departamento, incluso del Interior, es un punto de referencia claro. Se necesitaría un gran trabajo de actualización electoral previo, para cumplir con el postulado planteado, tanto para la representatividad del alcalde o director delegado como de una comisión asesora del alcalde.

## 3 (04-05-88)

*Castro* - Para continuar el análisis creo útil establecer un marco comparativo entre las situaciones a preverse, en caso de mantenerse la normativa vigente o en caso de procederse a una reforma constitucional.

La actual normativa posibilita la delegación de atribuciones en un director zonal o alcalde, por ejemplo, por resolución del intendente o de la Junta Departamental, pero en el caso que esta figura -la del director alcalde- fuera electa, previo cambio de la norma constitucional a tales efectos, considero que sería la propia ley la que ya debería establecer las funciones a delegar. Actualmente la norma constitucional deja al intendente la posibilidad de reasumir, en cualquier momento, las funciones que oportunamente delegó, situación que no se daría si las funciones estuvieran establecidas por la norma legal correspondiente, dentro de ciertos lineamientos. Decimos esto porque nuestro ordenamiento legal no prevé, hoy por hoy, una determinación exacta, salvo en algunas áreas muy específicas, de cuál es la materia municipal, por lo tanto tampoco podría haber una determinación exhaustiva y terminante, a través de la norma, sobre cuáles serían las funciones de un alcalde zonal. Posiblemente habría tres o cuatro funciones que podrían determinarse claramente para todas las zonas, pero además habría que dejar un margen de elasticidad, a través de una enumeración solamente enunciativa y no preceptiva, que permitiera asignar las funciones en cada zona. Considero conveniente, más al vivirse una experiencia inicial, evitar trabajar en base a un marco excesivamente rígido que podría llegar a dificultar seriamente tanto el funcionamiento de las zonas como de la Intendencia.

*González* - La Constitución otorga al intendente las facultades necesarias para delegar funciones, atribuciones que le son propias, como en el caso de los Directores Generales de Departamento, por ejemplo, pero siempre estamos dentro de los términos de una neta desconcentración administrativa, en mayor o menor medida, pero sin llegar a abarcar los distintos aspectos en que se entiende la verdadera descentralización: política, administrativa y financiera. Además, el intendente delega determinadas funciones en una persona para que actúe en determinada zona, pero en los hechos esa persona podría actuar por todo un período como por unos meses, porque el intendente puede quitar, en cualquier momento, las facultades otorgadas. Por esta razón me caben dudas respecto a cómo puede institucionalizarse, en este esquema legal vigente, la figura del alcalde delegado.

*Castro* - Dentro del actual régimen es claro que las limitaciones son grandes, porque además no se puede establecer atribuciones por meses o por años, cuando la propia Constitución indica que el intendente puede retomar en cualquier momento las atribuciones que delega. O sea que la autonomía de esa desconcentración -es cierto que no puede hablarse de descentralización de acuerdo a la norma constitucional vigente- es limitada. En cuanto a la forma, sería efectivamente similar a la de los actuales directores, con la diferencia que sería una autoridad desconcentrada con carácter territorial, esto es que en lugar de ser por función o materia (tránsito, higiene, etc.) sería por zona, con determinadas atribuciones a establecerse por reglamentación de la Junta Departamental.

*González* - De acuerdo a la Constitución, la desconcentración del gobierno municipal se produce mediante la designación de las juntas locales. Dentro del sistema legal vigente, me pregunto, en qué medida esto no colide si el intendente, en lugar de nombrar las juntas locales, nombra un delegado zonal.

*Castro* - Yo creo que no hay colisión por una razón muy sencilla. La normativa constitucional prevé la delegación de atribuciones junto con otros mecanismos, lo que indica que no son incompatibles entre sí dado que ambos están previstos constitucionalmente. O sea que la previsión existente acerca de la posibilidad de delegar atribuciones, creo que es suficiente a los efectos y siempre que se haga dentro del carácter limitado que la propia Constitución establece, independientemente de los otros organismos como son las juntas locales. Lo que estamos previendo es un órgano ejecutivo con las atribuciones restringidas que la norma permite.

*Bastón* - Son dos cosas diferentes. La junta local es aplicable a una ciudad o localidad fuera de la planta urbana de la capital departamental; por lo tanto está prevista para otra realidad, para departamentos donde existen centros poblados separados geográficamente de la capital. En Montevideo la designación de juntas locales sólo se justificaría en casos muy precisos.

*Castro* - Creo que la acotación es correcta, porque en Tacuarembó puede haber una junta local en Paso de los Toros, en Las Toscas o en San Gregorio, localidades totalmente fuera de la capital departamental, pero en Montevideo la situación es que la planta urbana abarca casi todo el departamento, salvo raras excepciones como Santiago Vázquez.

Si queremos pensar hoy en una solución para Montevideo, lo tenemos que hacer dentro de los estrechos límites que en materia de desconcentración admi-

nistrativa nos permite la Constitución de 1967. Para encarar algo más allá hay que prever otro régimen constitucional.

En cuanto a cómo funcionaría esta figura, que yo llamo director alcalde, o bien alcalde electo con un régimen constitucional diferente, entiendo que sería con un consejo asesor. Con la normativa actual este consejo asesor, como la misma denominación lo dice, tendría solamente funciones de asesoramiento, no podría tener otras, pero previendo un régimen constitucional distinto creo que podría tener funciones de asesoramiento y también de contralor sobre las tareas que desarrollaría la autoridad zonal. Respecto a la forma de integración de este consejo asesor, entramos en otro tema. Abdala hacía una larga referencia acerca del papel de las comisiones de fomento y su institucionalización. En principio estoy de acuerdo con la institucionalización de las comisiones de fomento, aunque pienso que la propia norma que las institucionalice debe prever su no superposición territorial. En estos momentos existe superposición porque su creación no obedece a ningún esquema territorial, sino únicamente a la voluntad de un grupo de personas que por diversas razones resuelve crearla, aunque ya exista una o más trabajando en la misma zona o barrio. Considero que atendiendo el evitar la superposición territorial, habría, en primera instancia, que institucionalizar las comisiones de fomento para luego federarlas, en un mecanismo que se ha utilizado en varias ciudades del mundo para determinar los distritos. Si uno analiza la forma en que han disminuído los distritos en ciudades capitales importantes, según la versión, por ejemplo, de la obra del Dr. Daniel H. Martins sobre el "Municipio contemporáneo", que ya tiene algunos años, se observa una disminución de hasta el 20 ó el 30 %, porque se han fusionado distritos a los efectos de crear unidades más amplias.

Volviendo al tema de los consejos asesores, pienso que para su puesta en marcha se requiere la previa institucionalización de las comisiones de fomento y luego su federación de acuerdo a unidades territoriales técnicamente estudiadas, para la posterior designación de los respectivos consejos asesores. Aquí se ha hablado de la actual existencia de 600 ó 700 comisiones de fomento en Montevideo. Si por ejemplo sobrevivieran en una zona determinada 50 comisiones, después de aplicado un mecanismo correcto para evitar su superposición territorial, el paso inmediato implicaría su federación, para que de común acuerdo designaran el consejo asesor zonal. O sea que el consejo asesor se prevería como un organismo a surgir de la federación de las comisiones de fomento zonales, y creo que esta forma de designación sería igual tanto con la norma vigente como con una posible reforma de la misma. Este mecanismo posibilita que formaciones de base con una tradición de arraigo, como son las comisiones de fomento, tengan una forma de articulación con la autoridad zonal a través de la elección de los miembros de un consejo que, de acuerdo a la

normativa vigente, cumpliría sólo funciones de asesoramiento, pero que podría llegar a tener, con una normativa constitucional distinta, funciones de asesoramiento y contralor.

*Martín* - Creo que en caso de plantearse un sistema como el bosquejado, no alcanzaría con una articulación de las comisiones, porque para evitar su superposición habría primero que ordenarlas, ya que hoy las comisiones surgen en forma espontánea y efectivamente tenemos superposición y tenemos comisiones partidizadas, etc., y si antes de federarlas hay que institucionalizarlas sin superponerlas, hay que dar las garantías necesarias en la formación de esas comisiones, para que no permanezcan aquellas que tengan más fuerza o lleguen primero o apliquen estrategias para imponerse como grupo representativo, sin una acción electoral que dé seguridad colectiva a la participación.

*Castro* - Correcto, pero prever que no exista superposición territorial es decir que las comisiones respondan a un número determinado de manzanas, estableciendo límites dentro de los cuales la designación se haría en la forma que actualmente se realiza, a través de la asamblea de vecinos residentes dentro de esos límites. Creo que muchas de ellas ya prevén ese mecanismo, aunque en algunos casos pueda haber sido deformado. La institucionalización significaría ya cierta reglamentación acerca de cómo se conforma una comisión y eso implicaría, no sólo que las comisiones no se superpondrían, sino que facilitaría la situación de los vecinos del área determinada para elegir libre y democráticamente la comisión de fomento de su zona.

*Martín* - Ese mecanismo debería ser establecido específicamente, porque al día de hoy todos sabemos que no necesariamente funcionan así.

*Castro* - Cuando me refiero a que hay que institucionalizar las comisiones de fomento, no me refiero a hacer propaganda sobre su utilidad, sino a crear el cuadro normativo adecuado, que puede ser un reglamento, un decreto departamental o quizás una ley, que establezca las condiciones mínimas en que debe funcionar una comisión. A eso llamo institucionalización.

En cuanto al tercer tema que es el financiero, coincido con lo manifestado anteriormente por varios compañeros. Entiendo que la percepción de recursos, tales como el cobro de la contribución inmobiliaria y la patente de rodados, podría desconcentrarse fácilmente, con un régimen institucional u otro, para cobrarse por zonas en lugar de hacerlo todo en el Palacio Municipal. En cuanto a la asignación de recursos para las distintas zonas, en el régimen vigente sólo puede hacerse como partida presupuestal dentro del presupuesto quinquenal o la

rendición de cuentas, dispuesta a tales efectos por los organismos competentes, la Intendencia de Montevideo o la Junta Departamental en las respectivas instancias, pero la asignación tiene que seguir siendo central. Pienso que ese sistema no sería pasible de ser variado sustancialmente por una normativa distinta, y que la asignación de partidas y recursos debe ser central en cualquier caso. Para poner un ejemplo, si se resolviera encargar a los delegados zonales la administración del alumbrado público en su área, ello significaría simplemente asignarles los recursos que hoy se administran centralmente con el mismo fin, para atender y responsabilizarse por las necesidades locales. O sea que no se duplicarían los recursos, sino que los mismos se asignarían a aquellas tareas que dejan de hacerse centralmente para cumplirse en forma desconcentrada; y esto es válido para la normativa actual o para una diferente.

Como consecuencia, la única función que desde el punto de vista financiero asumirían los representantes zonales, sería la de desconcentrar la recaudación y asumir la aplicación directa del recurso en aquellas funciones encargadas por delegación directa del intendente según la normativa vigente, o asignadas por ley o decreto según una normativa previsible en base a una reforma constitucional.

Resumiendo lo expuesto respecto a cómo concibo el funcionamiento del sistema en una nueva normativa constitucional, lo sintetizo en tres puntos: la base es un organismo zonal, unipersonal y electo, llamémoslo alcalde o similar, con atribuciones determinadas por la ley; lo acompaña un consejo asesor con atribuciones de asesoramiento y contralor sobre el organismo unipersonal, siendo este consejo electo a través de la federación de las comisiones de fomento que abarca el distrito. En materia financiera se descentraliza la percepción de los recursos, pero se mantiene centralizada su asignación a través del gobierno departamental central, delegándose su aplicación efectiva, en aquellas funciones que fueran previstas por ley, a los organismos zonales descritos. Para concluir agrego que creo que el cargo del alcalde siempre debe ser remunerado, pero no el del consejo asesor, porque ello desvirtuaría el mecanismo tradicional de las comisiones de fomento.

*Martín* - La proposición de la creación de un consejo asesor, electo a través de la federación de las comisiones de fomento del distrito, es el grado o nivel intermedio del que hablábamos y que aún no habíamos definido. En ese punto estoy de acuerdo, sobre lo que todavía tengo dudas, o al menos creo que hay que precisar muy prolijamente, es sobre la constitución de las comisiones de fomento y sobre la forma de elección del alcalde. Se trata de un cargo electivo, presupuestado, de incidencia en la organización del gobierno departamental, por lo tanto debe ser accesible a cualquier ciudadano, y estar, incluso, bajo el control de la propia Corte Electoral.

*Castro* - De acuerdo, los cargos electivos deben ser previstos junto con la elección de las autoridades departamentales.

*Abdala* - Mientras escuchaba la exposición de Castro, que me parece muy valiosa, pensaba en el grado de incrementalismo que puede traer todo el proceso de descentralización, porque una de las cosas que debe medirse con mucha claridad, a mi juicio, es hasta dónde se pueden incrementar nuevas organizaciones, o estructuras, puestas a funcionar sin desligar correctamente las anteriores.

Otra razón por lo que es tan importante el proceso de gradualismo en la implementación de la descentralización, es porque hay propuestas que son necesariamente de carácter estructural, que van al fondo del asunto y deben mover las estructuras anteriores. Ha existido un proceso en la historia de la República, en el que se fueron agregando nuevos organismos, nuevas entidades, que se fueron sumando hasta llegar un momento en que hay un régimen del que puede decirse, por lo menos, que no reúne toda la prolijidad que se requiere. Al contrario, en la temática municipal por ejemplo, uno no sabe siempre cuál es la línea central, y si a ello todavìa le agregamos que la descentralización es un proceso que debe encararse de dos formas diferentes, Interior por un lado y Montevideo por otro, la temática del proceso es muy preocupante. Me preocupa, no digo que esté en contra, la existencia de nuevas entidades y su integración, cómo se llega a la constitución de un consejo asesor barrial, por ejemplo. Esa es una reflexión, la del temor al incrementalismo sin depuración, sin tiempo político de análisis y experiencia.

La otra preocupación se refiere a la creación de la federación local de comisiones de fomento. Yo ya anoté en la reunión pasada que no se debe precipitar en materia participativa ningún proceso; sí resulta válido desde mi posición todo lo que se produzca espontáneamente, y es lo que se debe apoyar. Destaco que según algunos se puede hablar hasta de regiones montevideanas, porque hay algunas zonas que tienen cierta compactación, donde hay comisiones que pueden funcionar unidas, pero hay otras que, si uno analiza la situación, observa que justamente la virtud que tienen es funcionar independiente y autónomamente. Es un proceso muy particular, creo que habría que analizar más casuísticamente el tema del funcionamiento de las comisiones, pero de cualquier forma lo que se anotó me parece interesante, es un paso para ir avanzando hacia algún tipo de institucionalización.

*Posadas* - En líneas generales coincido con lo planteado en torno a la descentralización teniendo como objetivo la participación ciudadana en la gestión municipal. En esta primera etapa creo que la única vía factible que

tenemos es la delegación de atribuciones, que puede ser a un órgano unipersonal, los alcaldes, como se ha propuesto. Personalmente me inclinaría más, aún en esta etapa, por el órgano colegiado, relacionado con un área de contralor o por lo menos de interrelación con las comisiones barriales.

Estimo también que esta primera etapa no debiera atarse a una experiencia en particular sino que, en lo posible, debieran desarrollarse tres o cuatro tipos distintos de experiencias a nivel barrial, a los efectos de generar evaluaciones concretas antes de trasladar las nuevas propuestas a una ley o a una modificación de la propia Constitución. Esta etapa tendría también que cumplir un aspecto educativo dentro de la función pública, respecto a la actividad de los vecinos en ese nuevo organismo que sería como una alcaldía barrial delegada, por llamarlo de alguna manera. Coincido sí, para una etapa posterior, en la existencia de un alcalde barrial electivo por distrito, pero al principio, más que en las formas unipersonales o colegiadas, pienso en la evaluación de distintas interrelaciones, atribuciones, posibilidades de desarrollo, en esa mancomunión con la comisión barrial.

En algunos casos sería conveniente probar qué pasa, por ejemplo, con una delegación de atribuciones a tres ciudadanos para un determinado barrio y en otro, también con tres ciudadanos, en una interrelación establecida con la comisión de fomento de la zona. Es decir generar distintos tipos de experiencia, a efectos de poder hacer una evaluación de una gestión y otra, y ver cómo se fue avanzando. El elemento geográfico y urbano está tremendamente relacionado con este tipo de experiencia, más aún cuando las primeras decisiones deben tomarse en ese sentido, porque más allá de lo que hoy existe, que son las comisiones barriales, todo sería absolutamente nuevo para Montevideo y todo el país. Coincido con Castro en cuanto a objetivos posteriores, hablo del alcalde electivo con alguna condicionante y de la existencia de un consejo de asesoramiento con funciones también de contralor, que creo importantes. En lo que tendría dudas es si ese consejo de asesoramiento puede ser electo directamente por las federaciones de comisiones de fomento, o debiera estar establecido también mediante la elección directa del barrio.

*Cristiani* - Sería conveniente hacer una síntesis, a grandes rasgos, de las diferentes propuestas o planteos realizados.

*Castro* - Hay una serie de conceptos en los que creo que hay coincidencia:
- Existe una coincidencia sobre la necesidad de descentralizar, o por lo menos de desconcentrar en una primera etapa, algunas funciones que hoy se encuentran centralizadas en el Municipio de Montevideo. O sea que sería útil a la ciudad la creación de determinadas zonas, en las cuales, por distintos

organismos, se operaría una forma de desconcentración por delegación de algunas funciones, dentro de las previsiones constitucionales vigentes, o de una descentralización más amplia según las previsiones que implicarían, por supuesto, la necesidad de una reforma constitucional a ser instrumentada.

- Existe después una posición no unánime del Grupo, creo que sí mayoritaria, en cuanto a la necesidad de la creación de una figura, a la cual se le han dado diversos nombres -delegado municipal, director delegado, director alcalde o alcalde- a cargo de la zona. También se ha hablado acerca de las posibilidades de delegación de atribuciones en esa figura, dentro de los límites que permite la actual normativa y las posibilidades más amplias, que se consideran deseables pero que no son articulables con el régimen vigente. Digo que es mayoritaria porque han habido planteamientos, como el de Abdala, que no la incluyen o que no llegan a esa etapa.

*Abdala* - En este momento a lo que no llego es a darle forma orgánicamente, porque me parece que casi todas las iniciativas que se plantean gozan de una dosis muy grande de abstracción y en el corto plazo eso dificulta llegar a resultados concretos. No es que esté negando la posibilidad, al contrario, en el planteo inicial coincido y lo creo positivo, pero sí estimo que aparece muy abstracto o largoplacista. Yo hacía un análisis desdoblando dos cosas: la desconcentración hoy, a los efectos de mejorar la situación administrativa que se puede hacer sin inconvenientes, y el estudio más profundo de las posibilidades de descentralización en otra etapa.

*Castro* - Creo que esta aclaración de Abdala nos acerca más de lo que yo visualizaba en el tema del mecanismo. Con algunos matices, como lo planteado por Posadas con la posibilidad de una instrumentación en una primera etapa a través de comisiones delegadas y no de un delegado personal, existe acuerdo en general con la creación de esa figura o institución, visualizado como un organismo con carácter esencialmente ejecutivo.

Otra inquietud, que ha sido vista de distintas formas pero que es unánime, es la necesidad de articular dentro de esos mecanismos de descentralización, formas de participación. Sobre ello me atrevería a decir que existe un común denominador muy importante, la conciencia de que a la participación no se llega por decreto, que la misma se articula a través de un proceso que crea la propia gente, que elabora la propia sociedad civil y se va cristalizando a través del tiempo y de su propia experiencia. En torno a esa idea de participación que se ha vertido en el Grupo, no ha habido tampoco grandes diferencias.

Se ha planteado la posibilidad electiva y diría que hay acuerdo, en general, en que el mecanismo deseable sería que el organismo o institución

ejecutiva fuera electo zonalmente, en caso de articularse de esa forma. La otra idea es si ese órgano ejecutivo debiera ir acompañado de otro organismo más amplio, de carácter asesor, que lo rodeara y que posibilitara esa participación. Al respecto han habido por lo menos un par de propuestas. Una sería la elección directa del organismo asesor simultánea con la del alcalde o director alcalde en caso de una modificación constitucional que lo posibilitara o, en la situación de la normativa vigente, mediante la previsión legal de un mecanismo electivo para un consejo meramente asesor. La otra propuesta sería la elección del consejo asesor a través del planteo de la federación de las comisiones de fomento. Son igualmente mecanismos de democracia directa articulados a través de las comisiones aprovechando la vinculación de las mismas entre sí y su institucionalización en cada zona.

En el área financiera si bien se han planteado posibilidades de percepción de recursos con algunas variaciones, como ser percepción por los organismos municipales a crear o por organismos locales ya vigentes como el Banco de la República o similares, hay acuerdo en la conveniencia de esta forma de desconcentración y nadie ha discutido que la asignación general de recursos debe continuar siendo central. La variante introducida se refiere a la posibilidad de establecer un porcentaje de libre disposición, una especie de "caja chica", con un porcentaje reducido, quizás inferior a un 10%, que serviría como un incentivo a la misma participación o como otra posibilidad de satisfacer necesidades primarias del barrio que no hubieran sido contempladas en el presupuesto general al asignarse los recursos a la zona.

También se planteó que la aplicación de recursos asignados centralmente fuera efectivizada por los propios organismos zonales en aquellas áreas donde la propia delegación atribuyera funciones de administración en el caso de la normativa vigente, o que la ley determinara con carácter enunciativo en una futura normativa diferente a la actual.

En general creo que esta sería una síntesis bastante comprensiva de las áreas de coincidencia, que me parecen importantes, a pesar de las discrepancias planteadas en torno al concepto de descentralización.

Pienso que los distintos enfoques y la forma de arranque son muy obvios, en tanto este tema está muy vinculado a las concepciones de cada uno acerca del rol del Estado, y la forma de encarar la participación. No obstante creo que en el tema participación hay un punto muy importante de consenso para el Grupo, y es que ésta no se obtiene por decreto, sino que es una actitud espontánea que debe ser apoyada, y que es generada como respuesta de la sociedad civil. El tema de la participación es sin duda muy complejo para gente que tiene concepciones y filosofías distintas, por ello resulta valioso que haya un concepto bastante común, en el sentido de afirmar que es deseable, pero que no puede imponerse,

que tiene que surgir espontáneamente del medio social y que hay que avanzar como estableciendo canales de participación tales como surgen de la sociedad y no articulando formas burocráticas desde el centro de decisión.

*Abdala* - Hay una gran avidez por participar colectivamente en el quehacer municipal, en muchas áreas, y creo que una de las funciones que le competen al poder político, con responsabilidades de administración, es coadyuvar, colaborar con el surgimiento de ideas que posibiliten la instrumentación de distintas formas de participación. Yo no diría precipitar, pero sí incentivar el desarrollo o los canales, como decía Castro, en todas aquellas áreas donde los ciudadanos desean y les importa participar.

Es importante también ver los distintos grados que se evidencian en torno al tema y a la forma en que cada uno de nosotros aspira a instrumentar los distintos mecanismos participativos, donde indudablemente se puede ser más conservador o más progresista. Aunque aclaro que es algo primitivo categorizar hoy de esa forma las posiciones ideológicas.

*Posadas* - Otro aspecto está referido a la asignación de los recursos. Estimo siempre conveniente la centralización de los recursos en su asignación, aunque debiera haber alguna forma que reglamentara una parte de libre disposición, con rendición de cuentas al organismo de contralor propio y también al central. Tendría que ser un margen menor a ser fijado de los recursos que recauda cada zona o una cantidad fija, esos son elementos a considerar posteriormente.

*González* - Tendría que funcionar como una caja chica simplemente, porque donde la disponibilidad de recursos sea importante ya supone montar un aparato burocrático que complicaría el manejo.

*Posadas* - En manos de una buena administración es más que conveniente que los recursos y su asignación estén siempre centralizados, porque si lo consideramos por oposición a una posible descentralización con asignación de recursos a través de la ley, donde se establecieran los recursos de cada alcaldía, vemos que esta segunda opción significaría multiplicar determinados esfuerzos, perder la visión de conjunto, la visión de planificación, y además se llegaría a que las alcaldías de barrios más pudientes crecerían en desmedro de las de barrios menos pudientes, acentuando la diferencia entre una zona y otra.

Por último, en cuanto a la desconcentración operativa, creo que es una etapa a abordarla con cuidado. Lo digo en el sentido de no llegar a generar mayor burocracia, más puestos de trabajo para cumplir las mismas funciones de recaudación de tributos, por ejemplo. Salvo que hubiera una efectiva distribu-

ción en el caso de funcionarios y locales ya municipales, pienso que en esta primera etapa lo mejor es hacer convenios coordinando actividades con otros órganos del Estado, el Banco de la República fundamentalmente. Creo que es una buena forma de ir instrumentando una desconcentración efectiva, sin armar un nuevo "aparatito" barrial que en definitiva termine cayendo en la misma burocratización de una organización centralizada. Esto es en líneas generales lo que quería señalar, compartiendo en principio la exposición de Castro, que ha sido mucho más completa, con algunas precisiones que considero importantes.

# *CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES*

## *RESUMEN DE LAS PROPUESTAS ELEVADAS SOBRE EL TEMA DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.*

- *Abdala*

1) **Desconcentración Administrativa:**

**En 4 ó 5 zonas con delegación de atribuciones para cobranzas, información, gestión de trámites, y con el objetivo de incentivar la desburocratización municipal.**

2) **Descentralización Política:**

**Una segunda etapa de instrumentación gradual, donde debería considerarse la actividad con mayores atribuciones y cierta institucionalización de las comisiones de fomento, para promover la participación ciudadana.**

- *Bastón*

1) **Desconcentración Administrativa:**

**A corto plazo, con un delegado o director delegado o alcalde por zona, con competencias otorgadas por el Intendente Municipal.**

2) **Descentralización Política:**

**Una segunda etapa donde se debería considerar la institucionalización electiva de las Juntas locales.**

- *Castro*

1) **Desconcentración Administrativa:**

a) ***Régimen constitucional actual:*** **figura zonal, alcalde o director alcalde, actuando junto a un consejo asesor.**

b) ***Nuevo régimen constitucional:*** **figura zonal, alcalde o director alcalde electivo, con atribuciones determinadas por ley, actuando junto a un consejo con funciones de asesoramiento y contralor.**

2) **Descentralización Política:**

a) ***Régimen constitucional actual:*** **consejo asesor zonal, a surgir de la federación de las comisiones de fomento zonales previa institucionalización de las mismas, atendiendo a criterios técnicos que eviten su**

superposición territorial.

b) *Nuevo régimen constitucional:* consejo zonal con atribuciones de asesoramiento y contralor sobre el organismo unipersonal; electo a través de la federación de las comisiones de fomento que abarque el distrito y atendiendo a similares criterios técnicos para evitar la superposición territorial.

*- González Loytey*

1) **Desconcentración Administrativa:**
Por delegación de atribuciones.

2) **Descentralización Política:**
Por Juntas locales electivas considerando:
- reformulación conforme a la realidad urbana.
- determinación por ley de sus facultades.

*- Martín*

1) **Desconcentración Administrativa:**
A corto plazo, dentro de las posibilidades constitucionales actuales, delegación de atribuciones por el Intendente Municipal.
a) objetivo: desburocratización; oficinas munici-pales zonales para la información general, cobro de impuestos, gestión de trámites.
b) estructura: delegado municipal a nivel ejecutivo.
c) ámbito territorial: 4 ó 5 zonas determinadas por la interrelación de dos coordenadas: geográfica y demográfica.

2) **Descentralización Política:**
a) objetivo: participación activa de la población.
b) estructura: organización vecinal a crear legislativamente, grado intermedio entre la **Junta local y la comisión de fomento.**

*- Scrigna*

1) **Desconcentración Administrativa:**
Oficina municipal o institución de servicio público (por ej. institución bancaria) para pago de tributos.

2) **Descentralización Política:**
- planteamiento en la futura Ley Orgánica Municipal.
- organismo unipersonal a nivel zonal.

# *APENDICE LEGAL*

## 1) NORMATIVA SOBRE DELEGACION DE FUNCIONES
*-ARTÍCULOS 277 Y 278 DE LA CONSTITUCIÓN-*

**Art. 277.-** **"El Intendente firmará los decretos, las resoluciones y las comunicaciones con el Secretario o el funcionario que designe, requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlos. No obstante podrá disponer que determinadas resoluciones se establezcan por acta otorgada con los mismos requisitos precedentemente fijados. El Secretario será nombrado por cada Intendente y cesará con él, salvo nueva designación, pudiendo ser removido o reemplazado transitoriamente en cualquier momento."**

**Art. 278.-** **"El Intendente podrá atribuir a comisiones especiales la realización de cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento."**

## 2) NORMATIVA SOBRE JUNTAS LOCALES

### *A) LEGISLACIÓN NACIONAL*

- Constitución 1966: Art. 273, inc. 5º y 9º-
  Art. 275, inc. 8º-
  Art. 287 y 288.-

- Ley Nº 9515 (Ley Orgánica Municipal) - 28/10/1935:
  Arts. 53 al 61.-

### *B) DEFINICIONES Y COMPETENCIAS*

- **Juntas Locales**

  * *Creación* - Condicionantes (art. 58 Ley 9515)
  1) Población de más de 2.000 habitantes.
  2) Que tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles u otras de significación equivalente de evidente interés local.
  3) Propuesta del Intendente (art. 273/9 Const.).
  4) Creación por la Junta (ídem).

* *Designación de miembros* (art. 275/8 Const.)

Los designa el Intendente con anuencia de la Junta.

1) Propuesta del Intendente.
2) Anuencia de la Junta.
3) Designación por el Intendente.
   - 5 miembros, en lo posible respetando la proporcionalidad que tienen en la Junta los distintos partidos (art. 278 Const.).
   - con las mismas calidades que se necesita para ser miembro de la Junta, y que estén avecindados en la localidad, (art. 53 Ley 9515).
   - triple número de suplentes (ídem).

* *Competencias* (art. 57 Ley 9515)

1) Velar por el cumplimiento de las normas municipales.
2) Cumplir los cometidos de la ley y las atribuciones que les encomiende el Intendente.
3) Proponer mejoras locales.
4) Vigilar la percepción de rentas departamentales.
5) Cobrar y administrar rentas bajo la superintendencia del Intendente (inconstitucional?)
6) Cuidar los bienes municipales.
7) Atender la higiene y la salubridad local.
8) Imponer multas municipales (inconstitucional?)
9) Colectas populares voluntarias para la localidad.
10) Usar los recursos para necesidades locales.
11) Ser en cada localidad una representación del Intendente, en todo cuanto se refiera a velar por las garantías individuales y la instrucción primaria, promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería, así como todo lo que propenda al adelanto de la localidad dando cuenta al Intendente en la forma oportuna.
12) Presentar su presupuesto y plan anual.

- **Juntas Locales Autónomas**

* *Creación* - Condicionantes (art. 59 Ley 9515 y 288 Const.)

1) Ley por mayoría absoluta de votos de cada Cámara, por iniciativa del Gobierno Departamental.
2) Localidad de más de 10.000 habitantes o que ofrezca interés para el turismo.

* *Designación de miembros*

Igual que las Juntas Locales, salvo que la ley las declare **electivas**, en cuyo caso se eligen en la elección nacional el último domingo de Noviembre cada 5 años.

* *Facultades* (art. 59 Ley 9515)
- las que le atribuya la ley de creación.
- administrar el 70% de las rentas locales (art. 60 Ley 9515; inconstitucional?)

**3) LEGISLACION MUNICIPAL DE MONTEVIDEO SOBRE CREACION DE JUNTAS LOCALES**

*- DEC. 3988 - 25/9/1943*

1) Junta Local de COLON
2) " " " SAYAGO (')
3) " " " SANTIAGO VAZQUEZ ('')
4) " " " CERRO
5) " " " MELILLA
6) " " " MANGA, TOLEDO Y MENDOZA
7) " " " MALVIN
8) " " " CARRASCO Y PUNTA GORDA

*- DEC. 5448 - 21/4/1947*

Art. 1º: Crea Juntas Locales en Paso de la Arena y Peñarol.
Art. 2º: Establece límites a la Junta Local de Paso de la Arena.
Art. 3º: Establece límites a la Junta Local de Peñarol.
Art. 4º: Denomina la Junta Local de Santiago Vázquez (antes Santiago Vázquez y Paso de la Arena) y establece sus límites.
Art. 5º: Denomina a la Junta Local de Sayago como tal (antes Sayago y Peñarol) y establece sus límites.
Art. 6º: Establece los límites de la Junta Local del Cerro.
9) Junta Local de PASO DE LA ARENA
10) " " " PEÑAROL

*- DEC. 6031 - 15/6/1948*

Art. 1º: Crea la Junta Local del Pueblo Victoria, La Teja, Nuevo París, Paso del Molino y Prado, y establece sus límites.
11) Junta Local del PUEBLO VICTORIA, LA TEJA, PASO DEL MOLINO Y PRADO (''')

*- DEC. 11.965 - 9/3/1961*

Art. 1º: Crea los Concejos Locales de Piedras Blancas, Maroñas y Cno. Maldonado y de Nuevo París y Adyacencias y establece sus límites.
Art. 2º: Fija los límites del Concejo Local de Pueblo Victoria, La Teja, Paso del Molino y Prado, eliminándose Nuevo París de su denominación.

12) Junta Local de PIEDRAS BLANCAS, MAROÑAS Y CNO. MALDONADO
13) Junta Local deNUEVO PARIS Y ADYACENCIAS.

(') - Originalmente Junta Local de Sayago y Peñarol. (Dec. 3988)
('') - Originalmente Santiago Vázquez y Paso de la Arena. (Dec. 3988)
(''') -Originalmente Pueblo Victoria, La Teja, Nuevo París, Paso del Molino y Prado. (Dec. 6031)

# *ESTUDIOS ENCOMENDADOS POR EL GRUPO MONTEVIDEO SOBRE EL TEMA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL*

---

1 - Realidad asociativa local en la ciudad: un relevamiento exhaustivo de las asociaciones de base local, zonal o urbana y que pueden tomarse en cuenta en un modelo de gestión que busque aumentar la participación ciudadana y descentralizar el municipio.

2 - Relevamiento de opinión pública en torno a la deseabilidad y modalidades de la descentralización municipal y de la participación ciudadana.
Puede incluir evaluación del modelo de gestión actual, en particular de los rasgos más asociados a su carácter centralista. Sería útil un estudio que permitiera una desagregación de la Muestra en relación con zonas de residencia.

3 - Informe somero sobre modelos y procesos de descentralización en municipios de grandes ciudades latinoamericanas y otras que se considere de interés.
En base a una misma agenda de cuestiones estudiar cómo han sido enfocadas en cada situación (país o ciudad); en particular relevar evaluaciones y aprendizajes disponibles en los procesos que ya llevan cierto tiempo de desarrollo.
Identificar los casos de mayor interés de acuerdo a las particularidades que presentan Uruguay y Montevideo.

4 - Esbozo para una división territorial de la ciudad y una estrategia gradual de descentralización y desconcentración municipal en Montevideo.
Se trataría de un estudio analítico y propositivo que debería responder, combinadamente, a preguntas vinculadas con la dimensión socio-urbana, técnico administrativa y jurídica de la descentralización.
Su función principal en este contexto sería proveer una base documentada y avanzada para el debate programático a nivel político y social.

Debería apoyarse en cierta orientación general -que puede estar dada por las conclusiones del Grupo Montevideo- y a partir de allí avanzar propuestas que, antes que un paquete cerrado y monolítico deberían constituir hipótesis y clasificar con precisión posibilidades.

# *INDICE*




Este libro se termino de imprimir
en agosto de 1988
en Cia. Latinoamericana de Impresiones
y Publicaciones - R. Branco 1184
D.L. 236 306

GRUPO MONTEVIDEO es un equipo integrado por ediles de distintas bancadas (Partido Colorado, Frente Amplio, Partido Nacional) y autoridades de la Intendencia Municipal, reunidos para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad.

El Grupo, que cuenta con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), se propone constituir un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

Lo integran: Washington Abdala, Carlos Bastón, Winston Castro, Roberto Cristiani, Milton González Loytey, Jorge Martín, Iván Posadas y Fernando Scrigna.